

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA CONDITION
DES
AGENTS CONSULAIRES ET DIPLOMATIQUES
AU POINT DE VUE FISCAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Vendredi 6 Novembre 1908, à 8 heures.

PAR

JACQUES SADOUL

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.
Suffragants : { MM. TRUCHY, professeur.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'État et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA CONDITION
DES
AGENTS CONSULAIRES ET DIPLOMATIQUES
AU POINT DE VUE FISCAL

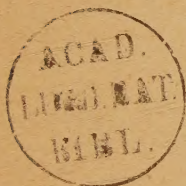
THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Vendredi 6 Novembre 1908, à 8 heures.

PAR

JACQUES SADOUL



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.
Suffragants : } MM. TRUCHY, professeur.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies.

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1908

INTRODUCTION

Tous les Etats, qu'ils soient souverains, protégés ou vassaux peuvent exercer, ou acquérir à un moment donné, le *droit de légation passif*, c'est-à-dire le droit de *recevoir* chez eux des représentants accrédités par les puissances étrangères.

Mais le *droit de légation actif* qui consiste à *accréditer* auprès des autres pays des représentants diplomatiques s'exerce exclusivement au profit des Etats souverains (c'est-à-dire jouissant d'une autonomie complète). Cette faculté d'entretenir près de chaque puissance des intermédiaires officiels, chargés de pourvoir aux intérêts de leurs gouvernements ou de leurs nationaux, constitue pour les Etats indépendants un des privilèges les plus bienfaisants et les plus recherchés. Quant aux Etats qui ne bénéficient pas d'une autonomie entière ils sont représentés à l'étranger par les envoyés du pays souverain dont ils dépendent.

Les agents qui exercent pour le compte des Etats souverains le droit de légation actif jouissent dans les Etats (1) où ils sont accrédités d'un certain nombre de privilèges destinés, en garantissant leur indépendance, à assurer le libre exercice de leur mission.

Le titre de ce travail limite notre effort aux *privilèges fiscaux* dont bénéficient les agents diplomatiques et consulaires. Nous nous contenterons donc d'énumérer les différentes immunités sans commentaires autres que ceux qui seront nécessaires pour atteindre le but que nous nous sommes proposés.

D'abord, en interrogeant l'histoire nous essayerons d'établir la raison d'être des immunités diplomatiques en général. Nous nous attacherons ensuite plus spécialement à montrer à quels membres du personnel diplomatique et consulaire et dans quelle mesure l'exemption des impôts est accordée, soit par les auteurs, soit par la jurisprudence administrative.

« Les lois politiques demandent que tout homme soit soumis aux tribunaux criminels

1. Auprès des Etats souverains seulement. En effet, si un Etat souverain, comme il en a le droit, envoie auprès d'un Etat *non souverain*, un représentant, celui-ci ne sera pas considéré comme un agent diplomatique et ne pourra prétendre aux privilèges et immunités qui sont les attributs des ministres publics (Calvo, t. 3, n. 1324).

« et civils du pays où il est, et à l'animadversion
« du souverain.

« Le Droit des gens a voulu que les Princes
« s'envoyassent des ambassadeurs, et la raison,
« tirée de la nature de la chose, n'a pas permis
« que ces ambassadeurs dépendissent du souve-
« rain chez qui ils sont envoyés, ni de ses tribu-
« naux. Ils sont la parole du Prince qui les
« envoie, et cette parole doit être libre ; aucun
« obstacle ne doit les empêcher d'agir ; ils peu-
« vent souvent déplaire parce qu'ils parlent pour
« un homme indépendant : on pourrait leur
« imputer des crimes s'ils pouvaient être punis
« pour des crimes ; on pourrait leur supposer
« des dettes s'ils pouvaient être arrêtés pour des
« dettes : un Prince qui a une fierté naturelle,
« parlerait par la bouche d'un homme qui aurait
« tout à craindre. Il faut donc suivre à l'égard
« des ambassadeurs, les raisons tirées du Droit
« des gens et non pas celles qui dérivent du
« Droit politique. Que s'ils abusent de leur être
« représentatif, on le fait cesser en les renvoyant
« chez eux : on peut même les accuser devant
« leur maître qui devient par là leur juge ou leur
« complice (1) ».

1. Montesquieu. *Esp. des loix*. Liv. XXVI. Art. XVIII. Ne pas décider par les lois politiques ce qui appartient au Droit des gens.

Les lignes qui précèdent, tirées de l'*Esprit des Loix*, sont empreintes de la puissante logique, de la forte et grave éloquence particulières à Montesquieu. Avant ou après lui, nul n'a montré d'une manière plus saisissante la solidité des motifs qui légitiment les immunités diplomatiques. Nous avons pensé qu'il était nécessaire de placer ces paroles décisives en tête de la courte revue historique que nous allons esquisser.

Cette étude chronologique est indispensable car les immunités diplomatiques ne sont pas une création arbitraire de notre droit public contemporain.

Il semble au contraire qu'elles furent admises de tout temps et celui qui veut remonter jusqu'aux origines de la question doit en rechercher les traces dans les documents les plus anciens.

Le recueil des lois religieuses, morales et sociales des Hindous, le *Manava-Aharma-Castra*, dont les prescriptions sont encore observées par les tribunaux Européens de l'Inde, était composé et appliqué déjà, certifie la tradition brahmanique, 30 millions d'années avant notre ère. L'exagération probable de ce calcul ne doit pas nous empêcher de reconnaître que cet ouvrage constitue le plus ancien des documents législatifs connus. Or tout un chapitre de ce livre sacré

prescrit la sûreté et l'inviolabilité de la personne et des biens des négociateurs.

La Bible nous apprend par quelle éclatante victoire le roi David vengea les injures infligées à ses ambassadeurs par le peuple Hammonite (1). L'histoire grecque fourmille d'exemples analogues témoignant des égards accordés aux parlementaires.

M. André Weiss a composé sur « *le droit fétial et les Fétiaux sous la République romaine* » une thèse remarquable, où il indique de quelles peines sévères ces tribunaux particuliers punissaient à Rome les citoyens coupables d'avoir outragé plus ou moins gravement un ambassadeur étranger. Ou bien les fétiaux livraient les accusés à la nation offensée ou bien ils les condamnaient eux-mêmes aux châtimens les plus cruels, quelquefois à la peine capitale.

A toute époque et partout, auprès des nations Européennes ou Asiatiques, chez les Indiens d'Amérique ou dans les tribus d'Afrique le rameau d'olivier, la branche de chêne ou le drapeau blanc ont assuré à ceux qui les portaient la protection des étrangers, même ennemis.

Le respect qu'ont toujours inspiré aux peuples les fonctions et la personne des négociateurs est

1. Samuel. Chap. X, verset 2.

donc un fait incontestable, constaté et commenté par les livres saints, par les écrits des philosophes et des législateurs.

A Rome des historiens comme Tite-Live, Cornelius Nepos ou Tacite, des orateurs comme Cicéron, des jurisconsultes comme Justinien et Pomponius (1) nous fournissent de nombreux exemples des châtimens impitoyables dont étaient frappés ceux qui avaient porté atteinte aux envoyés des puissances étrangères. Dans les ouvrages de ces auteurs, de nombreux passages nous prouvent que les Romains avaient posé en principe la nécessité de l'indépendance des négociateurs et qu'ils avaient rendu possible l'application de ce principe en accordant aux représentants étrangers des prérogatives spéciales. S'ils ne mentionnent pas l'existence à Rome de telles immunités diplomatiques que nous pratiquons aujourd'hui c'est parce que quelques-uns de ces privilèges ne s'imposaient pas alors avec la même force que dans les temps modernes, et, que même, quelques autres, auraient été tout à fait inutiles.

Si dans l'antiquité, les ambassadeurs n'ont pas bénéficié de toutes les immunités dont ils

1. Pomponius, L. 17. D. 4. L. E. VII. *Institutes de Justinien. De publ. jud.* lib. IV, tit. 18-28. Cicero. In Verrem. 3. Tite-Live. Liv. II, chap. IV, num. 7.

jouissent actuellement c'est que leur situation de fait s'est profondément modifiée. L'antiquité en effet a ignoré les ambassades permanentes (1).

Depuis les temps les plus reculés jusque vers l'an 1500, les ambassades n'ont jamais eu le caractère de fixité qu'on remarque en elles aujourd'hui.

Lorsqu'une alliance devait être conclue, lorsque les clauses d'un traité devaient être discutées, des représentants, choisis en général parmi les ministres ou les conseillers du gouvernement, étaient envoyés, mais à titre temporaire. L'alliance ou le traité signés ils rentraient dans leur pays. Ils étaient accrédités pour une mission spéciale et ils revenaient auprès de leur souverain dès qu'elle était remplie.

Les ambassades permanentes se développèrent à une époque relativement récente. D'abord elles apparurent au début du xvi^e siècle dans les riches républiques italiennes où la multiplicité des guerres, l'intensité du commerce et de l'industrie, amenant des rapports constants — cordiaux ou hostiles — entre Etats voisins, firent sentir rapidement le besoin d'établir, à demeure, des représentants auprès des gouvernements avec

1. Grotius. *Du droit de la paix et de la guerre*, trad. Barbeyrac, liv. II, chap. XVIII, par. 3.

lesquels ces républiques avaient des relations artistiques, commerciales ou politiques.

A l'usage « ces ambassades perpétuelles » furent estimées nécessaires et peu à peu, dans tous les Etats, elles furent substituées aux missions temporaires.

Dès les premières années du règne de Louis XIV elles étaient considérées dans l'Europe entière comme indispensables pour assurer les relations entre puissances.

Ces explications, trop rapides, permettent cependant de comprendre que si l'antiquité et le moyen-âge ont reconnu la nécessité de l'indépendance des négociateurs, il appartenait à la période moderne de donner à ce principe tout le développement, d'en tirer toutes les conséquences que comportaient de nouveaux usages.

Dès 1585, un professeur à l'Université d'Oxford, Albéric Gentil, publiait sur le *Droit des Ambassades*, un ouvrage dont la deuxième partie est pleine d'aperçus originaux sur l'inviolabilité des ambassadeurs et le respect qui leur est dû.

Quarante années après, en 1625, au cours de cette transformation générale des missions temporaires en missions permanentes que nous venons de signaler, paraissait le fameux ouvrage du jurisconsulte hollandais Grotius : *De Jure pacis et belli*. La plupart des principes de notre

droit des gens moderne ont été tirés de ce merveilleux monument où ne cessent de puiser les législateurs du monde entier.

La modification opérée dans la situation de fait des ministres publics devait amener une transformation de leurs droits. Grotius comme Albéric Gentil se préoccupe de la question et intitule un chapitre de son livre (chap. XVIII du liv. II) : *le Droit des Ambassades*. Nous allons nous arrêter un moment à l'examen de ce texte qui, en l'absence de lois positives, peut être considéré comme le code des immunités diplomatiques ou tout au moins comme le guide le plus précieux composé sur ce sujet.

Grotius constate d'abord l'inviolabilité de l'ambassadeur, puis il indique dans quelle mesure doit être étendue cette inviolabilité.

Il démontre que s'il est utile de réprimer les crimes, il l'est également de faciliter les relations internationales en assurant aux envoyés la plus grande sécurité. L'utilité de la chose publique commande donc que l'ambassadeur coupable d'un crime, si certain et si abominable qu'il soit, « demeure à couvert » dans l'Etat auprès duquel il est accrédité.

A cette règle générale Grotius ne souffre qu'une exception : il autorise le châtement et même la mise à mort de l'ambassadeur qui a

conspiré contre la sûreté de l'Etat où il se trouve.

Cette immunité accordée aux ambassadeurs est exorbitante du droit commun et voici l'excuse juridique que lui donne Grotius formulant en ces termes le fameux principe de l'exterritorialité. « Selon le droit des gens, comme un ambassadeur représente, par une espèce de fiction, la personne même de son maître, il est aussi regardé par une fiction semblable comme étant hors des terres de la puissance près de qui il exerce ses fonctions ».

Après avoir ainsi résolu la question en ce qui concerne la personne des ambassadeurs, Grotius s'occupe de leur suite. Il considère que les personnes qui accompagnent le chef de mission doivent jouir des mêmes prérogatives; mais, ajoute-t-il, elles ne sont privilégiées que « par voie de conséquence ». L'ambassadeur peut leur enlever toute prérogative. Et quand, par exemple, un gouvernement lui demande de livrer une personne de sa suite qui a commis un crime, c'est à lui de juger s'il doit ou non opérer cette tradition.

Enfin Grotius considère que les biens de l'ambassadeur sont « une dépendance de sa personne » et qu'ils ne peuvent être saisis sous aucun prétexte.

L'ouvrage de Grotius, qui eut un retentissement extraordinaire, suscita une foule de commentaires.

Il fut imité, critiqué, développé. On pourrait composer une liste interminable des auteurs qui depuis trois siècles se sont nourris de cette semence féconde. On trouvera à la fin de cette étude une bibliographie indiquant les principaux de ces ouvrages dont il serait inutile et fastidieux de faire ici une énumération. Mais nous savons dès maintenant que toujours les peuples ont reconnu certains privilèges aux ambassadeurs. Nous connaissons déjà quelle est sur la nécessité de ces immunités l'opinion de Grotius et de Montesquieu. Quelques citations des disciples les plus connus, qui ont développé et modernisé la question après ces deux grands hommes achèveront de nous éclairer.

Voici sur la raison d'être des privilèges des ministres publics l'explication de Calvo : « Le
« droit des ministres publics de jouir de ce
« privilège (l'inviolabilité) échappe à toute dis-
« cussion : il est fondé non sur une simple con-
« venance mais sur la nécessité ... Un ministre
« étranger serait fort embarrassé pour s'ac-
« quitter de sa mission avec la dignité, la liberté,
« la sûreté qu'elle exige, s'il était dans une

« dépendance quelconque du souverain auprès
« duquel il réside » (1).

Citons enfin Vattel : « L'usage universel des
« nations attribue au ministre public outre l'in-
« violabilité, une entière indépendance de la
« juridiction et de l'autorité de l'Etat où il réside.
« Leur ministère ne peut atteindre la fin à
« laquelle il est destiné, s'il n'est muni de toutes
« les prérogatives capables d'en assurer le
« succès légitime. Il est aisé de comprendre que
« l'indépendance doit être l'un de ces privilèges
« qui assurent l'exercice de leurs fonctions. Il
« importe qu'il n'ait point de juges à redouter,
« qu'il ne puisse être distrait de ses fonctions
« par aucune chicane..... Il faut donc qu'il soit
« indépendant de l'autorité souveraine et de la
« juridiction du pays (2) ».

A la suite de ces extraits d'auteurs, qui nous exposent l'opinion générale de la doctrine sur cette question, nous pouvons donner les motifs essentiels d'un arrêt de la Cour de Paris qui nous fixe sur la jurisprudence constante des tribunaux français.

« La Cour,

« Considérant que c'est un principe certain du

1. Calvo. *Droit international*, t. I, p. 552.

2. Vattel. *Le droit des gens*, liv. IV, chap. VII, n. 12.

« droit des gens que les agents diplomatiques
« d'un gouvernement étranger ne sont pas sou-
« mis à la juridiction des tribunaux du pays
« dans lequel ils sont envoyés, que ce principe
« se fonde sur la nature des choses, qui, dans
« l'intérêt respectif des deux nations ne permet
« pas que ces agents soient exposés dans leur
« personne ou dans leurs biens à des poursuites
« qui ne leur laisseraient pas une entière liberté
« d'action et qui gêneraient les relations inter-
« nationales auxquelles ils servent d'intermé-
« diaires ; qu'en France ce principe a été spé-
« cialement reconnu par le décret du 13 ventôse
« an II duquel il résulte que les réclamations
« qui peuvent s'élever contre les gouvernements
« étrangers doivent être formées et suivies par la
« voie diplomatique. (1) ».

Nous savons maintenant à l'aide de quels arguments la doctrine et la jurisprudence légitiment l'existence des immunités diplomatiques. Pendant longtemps, à la suite de Grotius, on a voulu baser les immunités des ambassadeurs sur la fiction de l'exterritorialité, c'est-à-dire qu'on considérerait ces personnages comme n'ayant pas quitté le territoire de leur nation. Usant d'une expression vulgaire, on disait qu'ils

1. Sirey, 1868. II. 201.

portaient leur patrie à la semelle de leurs souliers. Mais il est facile de prouver l'inexactitude et l'insuffisance de cette fiction de l'exterritorialité. En effet si la fiction était exacte l'hôtel de l'ambassade, serait considéré comme terre étrangère, et un criminel qui s'y serait réfugié ne pourrait être livré qu'après accomplissement des formalités de l'extradition (2) tandis qu'en fait il est livré purement et simplement. Quant à la personne même de l'ambassadeur la fiction est insuffisante, car le fait de considérer l'ambassadeur comme étant à l'étranger, ne suffirait pas à le soustraire à la juridiction civile puisque l'art. 14 du Code civil stipule que « l'Etranger même non résidant en France pourra être cité devant les tribunaux français pour l'exécution des obligations par lui contractées en France avec un Français, il pourra être traduit devant les tribunaux de France pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français ».

En somme la fiction d'exterritorialité est commode pour expliquer la soustraction du ministre public à l'ordre juridique territorial, mais elle est inutile. Les immunités diplomatiques découlent d'un droit fondamental qui est

1. Sirey, 66-135. Sirey, 52. 1. 467. Cass.

une conséquence naturelle et forcée de l'existence même des ambassades, droit reconnu partout aux ministres publics : l'indépendance.

Pour que l'ambassadeur soit indépendant il faut le soustraire à toute autorité étrangère, il faut que le gouvernement auprès duquel il est accrédité n'ait aucun pouvoir sur lui.

« Sans cette prérogative, dit Vattel, la sûreté
« des ministres publics ne sera que précaire, on
« pourra l'inquiéter, le persécuter, le maltraiter
« sous mille prétextes ».

Et Bynkershoek ajoute : « tous les privilèges
« des ambassadeurs n'ont pas été imaginés dans
« un autre but que celui de leur permettre de
« s'acquitter de leur devoir en pleine sûreté,
« sans retards et sans obstacles » (1).

Les immunités diplomatiques sont imposées par la nécessité d'assurer aux ministres publics l'indépendance la plus complète. Elles ne doivent donc être établies que dans la mesure strictement indispensable pour que ces agents puissent accomplir librement leur mission.

Une nouvelle école est née qui s'empare de cette doctrine et demande, en son nom, la suppression complète des immunités diplomatiques,

1. Bynkershoek. *De foro competente legatorum*. La Haye, 1723.

sous le prétexte qu'elles ne sont plus indispensables à assurer l'indépendance des ministres publics.

Les plus connus des auteurs qui soutiennent cette thèse sont Laurent, Esperson, Pascal Fiore, Pinheiro Ferreira, etc. D'après eux, les prérogatives des envoyés inviolabilité exemption des juridictions criminelle et civile, exemption d'impôts ont pu être nécessaires pour assurer le libre accomplissement de leur mission à des époques barbares et chez des peuplades primitives, mais au xx^e siècle, dans un état aussi avancé de la civilisation « dans une nation douce et policée, où les agents diplomatiques sont sûrs d'être respectés et protégés » elles sont inutiles et dangereuses.

Ils soutiennent que la justice ne doit jamais être sacrifiée à un intérêt, individuel ou collectif, si considérable qu'il soit.

« Sans doute, dit Laurent, l'ambassadeur doit « être libre, mais pour être libre il n'est pas « nécessaire qu'il soit affranchi de toute loi, « qu'il puisse contracter des dettes sans les « payer, qu'il puisse assassiner !!! ».

Ces attaques véhémentes comportent une part de vérité. On a évidemment exagéré le nombre des immunités nécessaires au libre exercice des fonctions diplomatiques. Et les critiques des

auteurs dont nous venons de parler en nous faisant toucher du doigt les dangers réels que présentent l'extension excessive des immunités diplomatiques préparent une réforme au moins partielle de ces abus. Mais, actuellement, nous ne croyons pas qu'il soit possible d'aller jusqu'à la suppression totale de ces privilèges. L'inviolabilité et l'exemption de la juridiction répressive semblent être absolument nécessaires pour assurer l'indépendance de l'agent diplomatique.

Quant aux autres prérogatives, liberté du culte, exemption de la juridiction civile, exemption des impôts, elles sont imposées plutôt par le respect de la tradition, par le désir de maintenir entre les nations des relations cordiales. On les a appelées les immunités de pure courtoisie.

Dans le cours de cette étude nous nous attacherons uniquement à l'examen de l'exemption des impôts. Nous en examinerons l'application et nous verrons si elle ne pourrait pas être réduite à des proportions plus modérées.

CHAPITRE PREMIER

ÉTAT DE LA LÉGISLATION EN CE QUI CONCERNE LES IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES EN GÉNÉRAL

Les droits, privilèges, et immunités diplomatiques dérivent surtout d'usages traditionnels basés sur les écrits des jurisconsultes ou consacrés par eux. Dans les législations positives on ne trouve qu'un petit nombre de textes s'y rapportant.

En France toutes les immunités diplomatiques ont été reconnues et garanties par un arrêté rendu le 11 déc. 1789 par l'Assemblée constituante.

Voici sa teneur : *Arrêté sur une demande faite par les ambassadeurs relativement à leurs immunités.* « M. le Président ayant fait lecture d'une
« lettre à lui adressée par le ministre des Affai-
« res Etrangères, dans laquelle il demande au
« nom des ambassadeurs et ministres étrangers
« l'explication d'une réponse de l'Assemblée à
« la Commune de Paris, relativement aux recher-

« ches dans les maisons privilégiées, l'assem-
« blée nationale a décidé que la demande de
« MM. les ambassadeurs et ministres étrangers
« devait être renvoyée au Pouvoir exécutif, mais
« que dans aucun cas *elle n'avait entendu porter*
« *atteinte par ses décrets à aucune de leurs immu-*
« *nités* » (1).

Puis en 1794 la Convention vota un décret qui est encore appliqué par les tribunaux et qui est à vrai dire le seul texte réglementant en France les immunités diplomatiques.

Il fut voté le 13 ventôse an II. En voici les termes. « La Convention Nationale interdit à toute
« autorité constituée d'attenter en aucune
« manière à la personne des envoyés des gou-
« vernements étrangers ; les réclamations qui
« pourraient s'élever contre eux seront portées
« au Comité de Salut public (2) qui seul est com-
« pétent pour y faire droit » (3).

Dans un certain nombre d'Etats la législation contient des dispositions relatives aux atteintes portées contre les ambassadeurs. Ces textes destinés à assurer l'inviolabilité et le respect dû aux

1. *Moniteur*, 14 déc. 1789. Pradier Fodéré, *Cours*, II, p. 70, *Traité*, t. III, n. 1416.

2. Aujourd'hui au Ministère des Affaires Etrangères (Décret du 22 messidor an XIII).

3. *Moniteur Universel*, t. X, p. 664.

agents diplomatiques châtient avec une sévérité particulière ceux qui tentent d'y porter atteinte.

Les lois allemandes, anglaises, autrichiennes, belges, françaises, hollandaises, portugaises, russes et suédoises, contiennent des documents de ce genre.

En outre de ces textes répressifs, il existe dans un nombre plus limité de pays (Pays-Bas, Portugal, Allemagne) des dispositions législatives établissant explicitement l'exemption de juridiction.

Mais ces dispositions législatives rares et limitées à un point spécial demeurent absolument insuffisantes.

De toutes les puissances civilisées, une seule a reconnu formellement les immunités diplomatiques. Nous voulons parler des Etats-Unis d'Amérique. Nous trouvons en effet dans l'article 3 section 2 de la Constitution des Etats-Unis (17 nov. 1787) et dans un acte du Congrès du 30 avril 1790 la consécration des privilèges des agents diplomatiques : inviolabilité, exemption de juridiction civile et répressive... exonération d'un certain nombre d'impôts, taxes etc.

A défaut de dispositions législatives les immunités diplomatiques sont déterminées quelquefois par des conventions internationales. C'est ainsi que le Pérou a passé avec un certain nom-

bre de puissances des traités dont un article est ainsi conçu : « Les parties contractantes désirant
« toute inégalité dans leurs communications
« publiques et leur correspondance officielle,
« sont convenues et conviennent d'accorder à
« leur envoyé, ministre, chargé d'affaires et
« autre agent public, les mêmes faveurs, immu-
« nités et exemptions que celles dont jouiront
« dans l'avenir les agents de la nation la plus
« favorisée ; étant bien entendu que toute faveur
« quelconque, tout privilège et immunité que
« chacune des parties contractantes trouvera
« convenable d'accorder aux envoyés, ministres
« chargés d'affaires et autres agents diplomati-
« ques de n'importe quelle autre puissance seront
« par le fait même étendus et accordés respec-
« tivement à ceux des parties contractan-
« tes » (1).

Les traités de ce genre sont encore assez peu répandus. Nous avons vu que les textes législatifs n'existent pour ainsi dire pas. Les immunités diplomatiques reposent donc en général sur l'usage, la tradition. C'est une sorte de droit des gens coutumier qui persiste depuis des siècles et qui est scrupuleusement observé par tous les états civilisés. Il y aurait cependant intérêt à voir

1. Pradier-Fodéré, *Cours*, t. II, p. 125.

codifier ces usages qui acquerraient ainsi une fixité et une précision qui leur manquent trop souvent.

CHAPITRE II

CONDITION FISCALE DES AGENTS DIPLOMATIQUES

§ 1. — **Généralités.**

Nous avons établi d'une façon générale la raison d'être des immunités diplomatiques. Nous l'avons vu c'est l'indépendance que le ministre public doit conserver vis-à-vis du gouvernement avec lequel il est chargé de négocier. Il faut qu'il n'ait à attendre de lui aucune faveur, à craindre aucune menace. Ainsi les immunités ne doivent pas dépasser la limite strictement indispensable pour lui permettre d'accomplir librement sa mission.

La question qui se pose est donc celle-ci :

L'exemption des impôts est-elle nécessaire ? Contribue-t-elle à assurer la sûreté, la dignité de l'agent diplomatique ? ou bien nous trouvons-nous en présence d'une immunité de pure courtoisie pouvant être supprimée sans inconvénient.

Il serait imprudent de répondre à cette ques-

tion d'une façon uniforme. Nous allons examiner en effet les différents impôts l'un après l'autre. Nous verrons que pour les uns l'exemption paraît nécessaire, que pour d'autres elle est certainement inutile, que déjà l'usage a apporté un certain nombre de restrictions aux privilèges des agents diplomatiques en cette matière.

Et nous verrons aussi la question se compliquer lorsque nous étudierons le cas d'un agent diplomatique devant payer l'impôt et refusant de satisfaire à cette obligation.

A quelle voie d'exécution aura-t-on recours contre lui puisqu'il bénéficie de l'exemption de juridiction et que nos tribunaux administratifs ou judiciaires sont dans l'impossibilité de le contraindre.

Il y a là toute une série de questions intéressantes et délicates, que nous nous efforcerons de résoudre au fur et à mesure qu'elles se présenteront.

Nous examinerons successivement les impôts auxquels échappent les agents diplomatiques puis ceux auxquels ils sont soumis.

Nous rappelons que les impôts se divisent en deux grandes classes : les contributions directes et les contributions indirectes.

Les contributions directes se perçoivent directement sur les citoyens en vertu de rôles nomi-

natifs dressés par l'autorité administrative et susceptibles de voies d'exécution.

On range parmi les contributions directes diverses taxes qui se perçoivent au moyen de rôles nominatifs rédigés par le directeur des contributions directes au profit de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées. On les désigne sous le nom de taxes assimilées aux contributions directes.

Les contributions indirectes se perçoivent en vertu de tarifs et généralement sur des objets de consommation.

On range parmi les contributions indirectes diverses taxes qui se perçoivent au moyen d'un tarif général approuvé à l'avance, ne comportant ni émission d'un rôle nominatif, ni une décision administrative individuelle, au profit de l'Etat, des départements, des communes, etc... On les désigne sous le nom de taxes assimilées aux contributions indirectes.

**§ 2. — Impôts dont les agents diplomatiques
sont exemptés.**

a) *Impôts directs.*

Contribution personnelle mobilière.

Contribution des portes et fenêtres.

Logements des gens de guerre.

Impôts sur le revenu.

b) *Taxes et droits assimilés aux contributions directes.*

Taxes de viabilité.

Pavage.

Trottoirs.

Raccordements.

Taxe sur les chiens.

c) *Taxes de remplacement.*

Taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères.

Taxes pour les voitures et chevaux.

d) *Impôts indirects.*

Douanes.

Vélocipèdes.

(a) **Impôts directs.**

Les agents diplomatiques sont en principe exonérés du paiement des impôts directs. C'est une règle appliquée de façon presque absolue et qui repose sur ce principe que les impôts directs représentent la part des dépenses publiques mise à la charge de chacun des citoyens qui en profitent. Ce principe ne peut être appliqué aux agents diplomatiques qui sont réputés vivre et séjourner en pays étranger et qui ne sont attachés par aucun lien de sujétion à l'Etat où ils résident.

Il convient néanmoins d'examiner à part chacun de ces divers impôts et taxes assimilées aux contributions directes, des distinctions étant parfois nécessaires à établir au sujet de l'exemption dont elles sont susceptibles.

Contribution personnelle mobilière.

La contribution personnelle mobilière a pour but d'atteindre dans une proportion modérée les richesses diverses en présumant la fortune mobilière d'après la valeur locative des habitations.

Nous avons un texte précis, qui se trouve dans la loi du 7 thermidor an III sur « l'établissement de la contribution personnelle et des taxes somptuaires sur les poêles et cheminées, les domestiques mâles, les chevaux et mulets de luxe, les voitures ». Ce texte, l'art. 17, est ainsi conçu :

« Les ambassadeurs, envoyés ou chargés d'affaires des nations amies ou alliées sont exemptés de toutes les contributions ci-dessus, parmi lesquelles la contribution personnelle, quel que soit le temps de leur séjour ».

De nombreuses instructions administratives, des arrêts du Conseil d'Etat, des circulaires des ministres des Finances et des Affaires étrangères ont confirmé à maintes reprises l'exemption formulée par la loi du 7 thermidor an III et l'ont étendue à l'impôt mobilier qui avait été créé un peu plus tard (Loi du 25 avril 1832) et réuni à l'impôt personnel.

Nous allons examiner une espèce qui mon-

trera l'opinion de l'administration et des tribunaux sur la question.

En 1842 M. Ullern vice-consul de Grande-Bretagne à Honfleur (1) fut imposé au rôle de cette commune pour les contributions personnelle et mobilière.

Il adressa immédiatement au conseil de Préfecture du Calvados une demande en décharge.

A l'appui de sa réclamation M. Ullern rappelait les lignes suivantes extraites d'une circulaire envoyée en 1831 par le ministre des Finances : « Les ambassadeurs, chargés d'affaires, « consuls et vice-consuls des puissances étrangères sont-ils imposés à la contribution personnelle et mobilière ? Réponse : la question « a été résolue négativement sur le motif que « les agents français n'étaient pas imposés dans « les villes étrangères où ils résident ».

Le conseil de Préfecture refusa cependant le dégrèvement sous le prétexte qu'Ullern se livrait à Honfleur à un commerce de mercerie, qu'il jouissait comme les autres habitants des avan-

1. Dans ce chapitre consacré aux agents diplomatiques nous aurons fréquemment l'occasion de citer des décisions concernant des agents consulaires. Indiquons immédiatement qu'en matière fiscale les *exemptions* accordées aux agents consulaires le sont *a fortiori* aux agents diplomatiques. Nous verrons que la réciproque n'est pas vraie.

tages de la ville, et qu'il était juste qu'il supporta les mêmes charges qu'eux.

L'argument avait une certaine valeur.

Cependant le ministre des Affaires Etrangères consulté sur le débat émettait un avis contraire à l'arrêt du Conseil de Préfecture et donnait raison sur ce point au vice-consul, tout en regrettant qu'il eut adressée à des tribunaux sa demande en dégrèvement.

« Je remarquerai, dit-il, que le sieur Ullern a donné à ses démarches une fausse direction. Frappé d'une taxe dont les agents consulaires étrangers, même ceux qui font le commerce, sont en général fondés à réclamer l'exemption, il aurait dû me faire parvenir sa réclamation par l'intermédiaire de l'ambassadeur de S. M. Britannique. Je l'eusse appuyée près de M. le Ministre des Finances qui, soit avant soit après l'arrêt du Conseil de Préfecture du Calvados l'aurait accueillie, comme l'indique la lettre qu'il a écrite le 30 janvier dernier et comme il s'en présente journellement des exemples ».

Et en effet le Ministre des Finances également consulté avait répondu :

« Il a été reconnu de tous temps que les agents diplomatiques et consulaires accrédités près le gouvernement devaient par voie de réciprocité internationale être affranchis en France de la

contribution personnelle et mobilière. En conséquence j'estime qu'il y a lieu d'adjuger au sieur Ullern les fins de sa requête ».

Et le 17 novembre 1843, le Conseil d'Etat devant lequel pourvoi avait été formé contre la décision du conseil de Préfecture du Calvados rendait l'arrêt suivant :

« Vu la lettre de notre ministre des Finances
« du 30 janvier 1843 ; vu la lettre de notre minis-
« tre des Affaires Etrangères du 21 juin 1843 ;
« ensemble les pièces du dossier sur la loi du
« 1^{er} brumaire an VII.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction et
« notamment des lettres ci-dessus visées, que le
« sieur Ullern exerçait à Honfleur les fonctions
« de vice-consul de S. M. Britannique, et qu'en
« cette qualité et par voie de réciprocité interna-
« tionale il devait être affranchi de la contribu-
« tion personnelle et mobilière au rôle de la ville
« de Honfleur pour 1842, notre Conseil d'Etat
« entendu nous avons ordonné, etc...

« Art. 1^{er}. — L'arrêté susvisé du conseil de
« Préfecture est annulé.

« Art. 2. — Il est accordé décharge au sieur
« Ullern de la contribution personnelle et mobi-
« lière à laquelle il a été imposé à Honfleur pour
« l'année 1842 » (1).

1. Dalloz, 44. 3. 42.

Cette décision du Conseil d'Etat fut confirmée par une lettre adressée le 11 juillet 1866 par le ministre des Affaires Etrangères au Préfet de la Seine et par une décision du conseil de Préfecture dont voici quelques passages : « les agents « diplomatiques sont exempts formellement de « l'impôt personnel et mobilier et de l'impôt « des portes et fenêtres. L'exemption est éten- « due aux secrétaires officiels et aux attachés « militaires de la mission qui ont une résidence « particulière en dehors de l'hôtel de l'ambas- « sade... L'hôtel du chef de la mission n'est pas « toujours le lieu de résidence des secrétaires « officiels de cette mission. Ces derniers jouis- « sent dès lors de l'exemption en dehors du siège « de l'ambassade aussi bien que leurs chefs. « Cette règle de droit coutumier a la même force « que des articles de traités » (1).

Ainsi, la question est définitivement résolue : les agents diplomatiques ne paient pas la contribution personnelle et mobilière. Et cette exemption qui leur est accordée en raison de leur résidence habituelle à Paris, leur est accordée également dans les lieux où ils accompagnent le chef de l'Etat et où ils passent la belle saison (2).

1. *Jurisp. du conseil de Préf.* année 1878, p. 284.

2. *D. adm.* S.-et-Oise, 11 mai 1842.

Au contraire la contribution mobilière est due par eux pour leur maison de campagne (1).

Ainsi nous voyons toujours respecté le principe que nous avons posé au début de cette étude, à savoir que les immunités ne doivent être accordées que dans la stricte mesure où elles sont ou paraissent nécessitées pour le libre accomplissement des fonctions de l'agent diplomatique.

En droit l'exemption n'est accordée à l'agent diplomatique que s'il n'est pas français. Et il est d'usage à Paris que l'agent diplomatique étranger présente aux agents des contributions directes un certificat de nationalité délivré à la mairie de l'arrondissement où il réside.

Mais en fait, l'agent diplomatique, même s'il est de nationalité française obtient la remise de la contribution personnelle et mobilière. Nous verrons qu'il n'en est pas de même de l'agent consulaire.

Les agents diplomatiques appelés à bénéficier de l'exemption de cette imposition ne doivent pas figurer sur les matrices des répartiteurs. Cette prescription était rappelée à l'administration le 9 avril 1875 par une circulaire du directeur général des contributions directes.

1. *D. adm.* S.-et-Oise, 16 nov. 1836.

Contribution des portes et fenêtres.

La contribution des portes et fenêtres est une taxe additionnelle à la portion d'impôts qui frappe sur les propriétés bâties : elle atteint le luxe probable des habitations manifesté par le nombre et la nature des ouvertures qui les éclairent.

Elle a été créée par la loi du 4 frimaire an VII art. 2 :

« La contribution est établie sur les portes et
« fenêtres donnant sur les rues, cours, jardins,
« des bâtiments et usines, sur tout le territoire
« français ».

Nous avons vu affirmée par une décision du Conseil de préfecture du 13 août 1878, l'exemption pour les agents diplomatiques de la contribution des portes et fenêtres en même temps que de la personnelle mobilière.

Contrairement à ce qui se passe pour ce dernier impôt, le nom du propriétaire continue à être inscrit sur les matrices dressées par les répartiteurs pour les ouvertures des locaux occupés par les agents diplomatiques étrangers.

Il est d'usage que cette contribution, perçue du propriétaire, soit rejetée par ce dernier sur le locataire. Dans ces conditions, et si une clause de bail ne laisse pas expressément au proprié-

taire la charge de l'impôt des portes et fenêtres, les directeurs des contributions directes doivent proposer d'office chaque année le dégrèvement aux préfets (1).

Si par une clause du bail l'impôt est laissé à la charge du propriétaire, les portes et fenêtres des lieux occupés par l'agent diplomatique sont imposées.

Mais on conçoit que dans la pratique, lorsqu'ils louent leurs immeubles à des agents diplomatiques les propriétaires ne conservent jamais la charge de cette contribution.

La jurisprudence est constante à cet égard.

Voici ce que nous lisons dans un jugement du Conseil de préfecture des Alpes-Maritimes en date du 11 mars 1875 : « Le Consul de Russie à Nice étant sujet russe a droit à l'exemption de la contribution des portes et fenêtres pour les ouvertures desservant son habitation officielle ».

Extrayons encore d'une décision du Conseil de préfecture de la Seine du 13 août 1878 : « Aux termes des conventions internationales les ambassadeurs sont dispensés de payer la contribution des portes et fenêtres. Par suite le propriétaire de l'hôtel occupé par une ambas-

1. *Dr. adm.*, 1873, 31, C. 544.

« sade (en l'espèce l'ambassade d'Italie) ne pouvant réclamer à son locataire le montant de cet impôt il doit leur en être accordé décharge ».

L'affaire type en cette matière est l'affaire Rosalès cité dans tous les ouvrages qui s'occupent de la question.

Un chargé d'affaires de la République du Chili, M. Rosalès, abandonnant le domicile qu'il occupait à Paris reçut sommation de son propriétaire, M. Fortier, d'avoir à payer cinq années de contribution des portes et fenêtres.

Le chargé d'affaires eut beau rappeler la circulaire du Ministre des Finances du 28 février 1844, posant le principe de l'exemption des contributions directes en faveur des agents diplomatiques, M. Fortier maintint ses prétentions. M. Rosalès se décida à payer, sous réserves, et de suite il assigna M. Fortier devant le tribunal de la Seine en restitution d'une somme de 308 francs indûment perçue pour impôt des portes et fenêtres.

Le tribunal, dans le jugement qu'il rendit le 25 avril 1851, condamna M. Fortier « à restituer à M. Rosalès la somme indûment perçue pour contributions ».

Il est bien entendu que cette exemption de l'impôt des portes et fenêtres ne s'applique qu'au domicile officiel de l'agent diplomatique, que ce

dernier soit d'ailleurs propriétaire ou locataire de son domicile.

Quant aux immeubles ou portions d'immeubles possédés ou loués par lui et qui ne sont pas utilisés pour ses fonctions, ils demeurent imposés.

Nous en trouvons la preuve dans la décision précitée du Conseil de préfecture des Alpes-Maritimes. On y lit en effet : « Comme propriétaire de l'immeuble où est installée son habitation officielle, l'agent diplomatique ou consulaire (en l'espèce il s'agissait du consul de Russie à Nice) doit être maintenu au rôle pour les ouvertures des lieux qu'il donne en location et qui ne faisant pas partie de son habitation officielle, ne font l'objet d'aucune immunité ».

Logement des gens de guerre.

Lorsque dans une ville les casernements ne suffisent pas à contenir les hommes de troupes, tous les habitants sont tenus d'en loger un certain nombre. Les dépositaires des caisses publiques, les veuves et les filles peuvent seuls s'exempter de cette obligation gênante : encore ces personnes, au cas où elles usent de cette faveur, doivent-elles fournir à leurs frais un logement chez d'autres habitants.

Les habitations officielles des agents diplomatiques jouissent quant à cet impôt d'une immunité certaine. Il est facile de comprendre en effet que la sécurité, la dignité et l'indépendance des ministres publics s'accommoderaient mal de ces invasions militaires, qui constitueraient une intolérable et dangereuse violation de leur domicile.

Mais on a pris peu à peu l'habitude de substituer à cette obligation du logement l'obligation au paiement d'une indemnité représentative. Les agents diplomatiques sont-ils astreints à cet impôt ?

Les auteurs ne sont pas d'accord.

Les auteurs belges et italiens (Pinheiro-Ferreira Laurent, Pascal Fiore, etc.) qui tendent, nous le savons, à la suppression des immunités diplomatiques en général, et des immunités fiscales en particulier font à cette exemption le reproche qu'ils adressent à toutes les autres : à savoir qu'elle constitue une injustice, les agents diplomatiques profitant comme tous les habitants des avantages que procure le paiement de la contribution.

Pradier-Fodéré combat cette opinion à l'aide d'une argumentation très juridique mais trop subtile : L'indemnité représentative, dit-il, est destinée à l'entretien des troupes. Ces troupes

sont chargées de veiller à la sécurité de la personne et des biens des habitants. Elles les protègent. Mais les agents diplomatiques n'ont pas besoin de cette protection par les armes puisqu'ils sont protégés par le droit des gens. Ils doivent donc être exemptés d'une contribution qui ne leur bénéficie en rien.

Nous nous rangerons plutôt à l'avis de G. F. de Martens qui décide plus simplement que les agents diplomatiques n'étant pas astreints autrefois au logement des gens de guerre il n'y a aucune raison pour les obliger aujourd'hui à payer une contribution qui représente uniquement les frais de ce logement.

Si l'agent diplomatique n'est que locataire de l'hôtel où se trouvent ses bureaux le propriétaire est tenu de verser la contribution représentative.

Comme pour les autres contributions directes l'exemption n'est accordée qu'en ce qui concerne l'habitation officielle de l'agent diplomatique.

Ceci résulte d'une décision du ministre des Affaires Etrangères du 7 juillet 1886 dont voici les lignes essentielles : « Les agents diplomatiques sont soumis aux prestations et réquisitions militaires aussi bien que les nationaux et de la même manière pour les biens fonds qu'ils possèdent ou afferment à titre personnel et à moins que des traités ou conventions

« n'exemptent de ces charges les sujets du pays
« que l'agent diplomatique représente » (1).

Impôts sur le revenu.

Tandis que les impôts directs français grèvent le contribuable d'après des indices, des présomptions légales telles que la valeur locative, le nombre des portes et fenêtres de son habitation, etc., les impôts sur le revenu grèvent le contribuable d'après une constatation directe de son revenu, d'après une donnée certaine telle que la déclaration de l'imposable ou la taxation administrative.

Dans une étude fiscale aussi générale que la nôtre il convient d'examiner la situation faite aux agents diplomatiques en ce qui concerne l'impôt sur le revenu.

Cet impôt, qui n'est pas encore établi en France, mais qui, après quelques tentatives malheureuses, semble sur le point d'être adopté par le Parlement, existe dans différents pays, notamment en Allemagne, en Angleterre, en Italie, en Suisse.

Dans tous ces Etats les agents diplomatiques sont exempts des impôts sur le revenu non pas

1. *Revue gén. adm.*, 1888, n. 3341.

en vertu d'un texte législatif, mais par observation d'un usage universel.

Cependant en Italie une loi du 14 juillet 1864, dont l'article 7 exempte d'une façon générale les agents diplomatiques étrangers de l'impôt sur les revenus de la richesse mobilière, pourvu qu'ils ne se livrent dans l'Etat à aucun commerce ou industrie, exige qu'il y ait réciprocité de traitement dans les pays dont ils dépendent.

En Italie également les ministres publics ne sont pas exempts de l'impôt mobilier sur les rentes de la dette publique, nominales ou au porteur, cette exemption n'étant pas considérée comme nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions (1).

(b) **Taxes et droits assimilés aux contributions directes.**

*Taxes perçues pour mise en état de viabilité
pour entretien de la voie publique.*

Pavage. — Dans tous les temps, il a été d'usage de faire supporter aux propriétaires des maisons riveraines des voies publiques, tout ou partie des frais d'établissement, de réfection ou d'entretien du pavage.

Les textes dans lesquels se trouve la législa-

1. Esperson, *Jour. dr. int. pr.*, 1879, p. 347.

tion relative à cette obligation sont nombreux. Pour Paris on peut citer les lettres patentes du 5 avril 1399, l'ordonnance du 14 juin 1510, l'arrêt du conseil du 30 avril 1772, la déclaration du roi du 10 avril 1783 et l'ordonnance du Bureau des Finances du 5 avril 1785. En province, les textes sont constitués par des lettres patentes et des résolutions ou délibérations des conseils municipaux.

Ce fut d'abord une obligation de faire. La loi du 11 frimaire an VII que le conseil d'Etat eut à interpréter le 3 mars 1807 en fit une obligation de payer, et les préfets purent autôriser la dépense de l'établissement ou de la restauration du pavé *à la charge des propriétaires*. Plus tard, la loi du 25 juin 1841 (art. 28) confirmait encore le droit des villes de percevoir les taxes de pavage en leur permettant d'enlever aux propriétaires le droit de faire exécuter eux-mêmes les travaux. Enfin, le décret du 26 mars 1852 (art. 8) disposait que les propriétaires riverains des voies publiques empierrées supporteront les frais de premier établissement. Ce décret spécial à la Ville de Paris peut être appliqué par des décrets en conseil d'Etat à toutes les communes qui en font la demande.

Il est reconnu depuis longtemps que cette obligation est une charge réelle qui doit suivre l'im-

meuble entre les mains de ses divers détenteurs.

Dans ces conditions, la taxe concernant l'immeuble et non le propriétaire, il va de soi que la qualité de ce dernier ne saurait entrer en ligne de compte et qu'un agent diplomatique propriétaire d'un immeuble ne saurait exciper de sa qualité pour prétendre à l'exemption. En revanche la taxe de pavage ne serait pas réclamée si elle se rapportait à un immeuble affecté à l'ambassade et dont le gouvernement étranger serait propriétaire.

Trottoirs. — Aux termes de la loi du 7 juin 1845 dans les rues et sur les places dont les plans d'alignement ont été reconnus par ordonnance royale, et où sur la demande des conseils municipaux l'établissement des trottoirs est reconnu d'utilité publique la dépense de construction de ces trottoirs est répartie entre la commune et les propriétaires riverains.

Il s'agit, en l'espèce, d'une part contributive de dépenses qui incombe au propriétaire personnellement et qui représente le prix d'un travail profitant uniquement à l'immeuble, l'autre part représentant le service rendu par la ville à la ville.

Il ne fait pas doute dans ces conditions, que la taxe est due et doit être payée par tout propriétaire, abstraction faite de sa qualité (v. Tar-

dieu, *Traité des contributions directes*, n. 7240 et qq.). Sauf dans le cas où l'immeuble servant de local officiel à l'ambassade serait la propriété personnelle du gouvernement étranger.

Raccordement. — Tous les travaux de réparation des chaussées, trottoirs, etc. nécessités par des dégradations commises ou des modifications apportées aux ouvrages de la voie publique et qu'on désigne du nom général de raccordements sont payés par les particuliers pour qui les travaux ont été faits. Cette taxe résulte de l'application de la loi du 7 juin 1845 relative à la taxe d'établissement des trottoirs dont elle n'est que l'accessoire et à laquelle elle doit être rattachée au point de vue de son recouvrement et de ceux qui en sont passibles.

Taxes sur les chiens.

La possession des chiens donne ouverture à un impôt dont le bénéfice est attribué aux communes.

Le 28 juillet 1863 le conseil de Préfecture de la Seine décidait que : « Les agents diplomatiques étant d'après la jurisprudence dispensés de la taxe mobilière en vertu d'une fiction légale qui admet que les habitations de ces agents doivent être considérées comme faisant

« partie du territoire qu'ils représentent, il y a
« lieu pour le même motif de les dispenser de la
« taxe sur les chiens ».

Et le 9 avril 1867, nous trouvons une autre décision disant que : « Le chancelier du consu-
« lat général d'une puissance étrangère a droit à
« l'exemption de la contribution mobilière et de
« la taxe municipale sur les chiens lorsqu'un
« traité conclu entre la France et la puissance
« représentée a établi sur ce point la récipro-
« cité ».

En outre, par application de diverses circu-
laires(1) de la direction générale, la commission
des contributions directes a décidé en 1891 que
les agents consulaires et *a fortiori* les agents
diplomatiques ne doivent pas être assujettis à la
taxe municipale sur les chiens.

Enfin dans une lettre adressée au président du
Conseil le 16 décembre 1907 le Préfet de la Seine
en reconnaissant qu'il n'y a aucun texte spécial
et formel sur la matière indique que l'adminis-
tration fait droit à la demande de dégrèvement
d'un secrétaire de l'ambassade d'Angleterre qui
avait été imposé pour un chien.

1. 5 sept. 1860. 9 janv. 1875. 2 avr. 1878.

(c) **Taxes de remplacement.**

Une loi en date du 31 décembre 1900 a autorisé la ville de Paris à établir à partir du 1^{er} janvier 1901 des taxes directes en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. D'autres taxes ont été également créées par les lois du 21 mars 1901 et du 10 juillet 1902.

Taxe locative sur les locaux d'habitation.

Cette taxe fixée sur la valeur locative des lieux servant à l'habitation personnelle est imposée au nom des occupants à quelque titre que les locaux soient habités.

Les personnes non imposables à la contribution mobilière sont affranchies de cette taxe, les agents diplomatiques bénéficient donc de cette exonération.

Taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères
(Art. 5 de la loi du 30 déc. 1900).

Cette taxe porte sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière, à l'exception des usines et des immeubles ou parties d'immeubles loués pour un service public.

Elle est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exigible contre eux sauf leur

recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de la part d'impôt afférente aux locaux occupés par ces derniers.

Lorsque cette taxe fut établie en 1901 le directeur des contributions directes de la Seine ne porta pas les agents diplomatiques sur le rôle comme étant affranchis de la contribution mobilière.

Mais dès l'année suivante, à la suite d'un échange d'observations entre le ministre de l'Intérieur et le préfet de la Seine on considéra que le principe d'exterritorialité ne justifiait pas à l'égard des représentants des puissances étrangères l'exemption des taxes municipales, et les agents diplomatiques furent imposés.

La plupart d'entre eux refusèrent de payer cette contribution.

L'ambassadeur d'Italie, ayant versé une annuité en réclama immédiatement le remboursement.

Le comité consultatif de la ville de Paris consulté sur la question de savoir si malgré les difficultés qui se présentaient l'administration devait continuer à faire figurer les agents diplomatiques sur les rôles de ces taxes, adoptait le 14 nov. 1904 un rapport de M. Henri Berthélemy. Nous extrayons les lignes qui suivent des conclusions de ce rapport :

« Par ces motifs est d'avis.

« Qu'en droit les agents diplomatiques ne peuvent prétendre à aucune exonération de la
« taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères,
« aussi longtemps qu'il n'aura pas été pris par
« le Conseil municipal une mesure de faveur et
« de pure courtoisie les exonérant de la taxe
« sur l'enlèvement des ordures ménagères,
« comme on les avait exonérés en 1879 des
« taxes d'octroi sur les boissons ».

Dans ses considérants M. Henri Berthélemy rappelait qu'en principe les agents diplomatiques ne peuvent réclamer l'exemption d'aucun impôt municipal.

« Ces taxes étant imposées à l'habitant comme
« tel et les ministres jouissant comme tout habitant
« tant des avantages qu'elles servent à payer ».

Les agents diplomatiques en refusant de payer la taxe avaient allégué leur exonération des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, droits auxquels était venue se substituer la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères.

En réponse à cet argument le rapporteur disait :

« Que cette exonération des droits d'octroi
« sur les vins avait été accordée par mesure de
« pure courtoisie, par délibération du conseil
« municipal du 8 mai 1879 et qu'en l'absence

« d'une délibération semblable prise au sujet de
« la taxe des ordures ménagères il n'était pas
« possible de prétendre appliquer pour celle-ci
« ce qui avait été décidé pour celle-là ».

Cependant le rapporteur indiquait qu'en fait, étant donné les difficultés auxquelles donneraient lieu les résistances opposées au recouvrement de la taxe, il serait sage de dégrèver par mesure de courtoisie les agents diplomatiques.

Dans sa séance du 10 juillet 1905 le Conseil municipal adoptant les motifs contenus dans le rapport du comité consultatif concluait de la façon suivante :

« Délibère.

« Art. 1^{er}. — Le montant de la taxe municipale d'enlèvement des ordures ménagères
« imposée aux agents diplomatiques accrédités
« auprès du gouvernement français, sur les rôles
« des années 1902, 1903, 1904. 1905, est admis
« en non-valeur.

« Art. 2. -- Il sera remboursé à l'ambassadeur
« d'Italie par prélèvement sur le produit de la
« taxe d'enlèvement des ordures ménagères en
« 1905 une somme de 359 fr. 98 représentant le
« montant de la taxe imposée et encaissée
« pour 1902.

« Art. 3. — A partir de 1906 il sera accordé à
« qui de droit par mesure gracieuse prise d'office,

« dégrèvement de la taxe d'enlèvement des ordu-
« res ménagères afférente aux immeubles ou
« portions d'immeubles occupés par des agents
« diplomatiques ».

On avait d'abord basé l'inscription des agents diplomatiques sur les rôles de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la théorie du service rendu utilisée à juste titre pour d'autres contributions.

L'administration a depuis adopté une autre thèse, très récemment consacrée par le conseil d'Etat en ces termes :

« Vu les observations présentées par le Préfet
« de la Seine au nom de la Ville de Paris.....

« Considérant que la loi du 30 Décembre 1900
« a pour but non pas de rémunérer la Ville de
« Paris du service rendu par elle en faisant
« enlever les ordures ménagères, mais d'établir
« un impôt nouveau pouvant compenser dans
« une certaine mesure le déficit causé par la
« suppression des droits d'octroi sur les bois-
« sons hygiéniques..... » (1).

Les développements dans lesquels nous sommes entrés au sujet de cette taxe nous permettrons d'être plus brefs dans l'examen des autres taxes de remplacement.

1. Arrêt du Conseil d'Et., 10 janvier 1908.

Taxe sur les voitures, chevaux, mules, mulets et sur les automobiles (loi du 31 déc. 1900, art. 9).

Les agents diplomatiques sont exempts de cette taxe en vertu de l'article 17, alinéa 2 de la loi du 7 thermidor an III que nous avons cité à propos de l'impôt personnel et mobilier et qui établit des taxes somptuaires sur les chevaux, mulets de luxe et voitures.

(d) Impôts indirects.

L'exemption des impôts indirects n'est appuyée sur aucun argument sérieux.

Autant il est aisé de soutenir que le caractère personnel des impôts directs se concilie mal avec le besoin d'indépendance et le souci de dignité qu'on reconnaît aux agents diplomatiques, autant il serait difficile de prétendre que les impôts indirects, qui sont par essence impersonnels peuvent gêner en quoi que ce soit le libre accomplissement des fonctions d'un ministre public.

Nous verrons plus tard que les agents diplomatiques sont astreints au paiement de la presque totalité des impôts indirects. Dans cette partie de notre étude où nous traitons seulement des contributions dont sont exempts les agents

diplomatiques le seul impôt que nous ayons à examiner ce sont les douanes.

Douanes.

A diverses reprises nous avons eu occasion de citer Pinheiro-Ferreira comme un des adversaires les plus acharnés des immunités diplomatiques. Cependant au sujet des douanes il écrit ceci : « C'est une erreur que d'accorder aux officiers de la douane le droit de visiter les bagages de l'envoyé, parce que là il y a danger pour l'objet de sa mission, aucune garantie ne pouvant lui être offerte que ces agents du pouvoir respecteront l'inviolabilité due à ses papiers. C'est la seule raison de l'immunité de son hôtel, et si, de l'aveu de tout le monde il n'est pas obligé de souffrir la visite de celui-ci, il ne saurait l'être, à plus forte raison, de souffrir celle de ses effets ».

Ainsi Pinheiro-Ferreria voit dans cette immunité comme une sorte d'extension de l'inviolabilité de la personne et de la demeure du ministre public.

Nous pensons également que l'indépendance de l'ambassadeur et la sécurité de sa mission risqueraient d'être dangereusement compromises, s'il était permis d'ouvrir et d'explorer ses

bagages, de fouiller dans ses papiers sous prétexte de découvrir des objets introduits en fraude.

G. F. de Martens (1) soutient que le ministre public étranger doit souffrir qu'on visite à la douane les objets qu'il introduit et qu'en tout cas cette immunité n'est qu'une concession de pure courtoisie.

De même Pradier-Fodéré (2) déclare que l'exemption de la visite en douane, est fondée uniquement sur le désir des gouvernements de témoigner par des égards envers les agents diplomatiques, leurs dispositions amicales pour les nations dont ils sont les représentants.

En constatant quel jugement portent Pradier-Fodéré et de Martens sur l'exonération des droits de douane on comprend mal leur complaisance pour les immunités fiscales en général.

A notre avis la franchise de douane est nécessaire. Elle devrait être considérée non pas comme une immunité facultative et de pure courtoisie mais comme une règle de droit public absolument indiscutable et obligatoire.

Si les Etats accordaient aux agents diplomatiques l'exonération des droits de douane dans

1. Précis. Chapitre VII.

2. Cours II, 51.

une mesure aussi large que nous le désirons, il serait facile de prévenir ou de réprimer les abus que pourraient commettre quelques représentants étrangers.

Depuis le scandale que fit éclater à la Cour de Marie-Thérèse d'Autriche le prince de Rohan, ambassadeur de France, on n'a pas eu l'occasion de constater beaucoup d'exemples de fraudes commises par les agents diplomatiques.

Jusqu'ici les différents Etats ont observé une conception particulière dans l'application de cette immunité.

FRANCE

En France tout ce qui entre pour la première fois avec l'agent diplomatique est exempté de visite et de frais. Les envois qui sont effectués par la suite doivent être signalés à l'administration qui donne des ordres spéciaux pour leur admission en franchise.

Disons tout de suite que l'emménagement des meubles, effets, etc., destinés à l'usage de l'agent diplomatique et de tous les siens n'a pas besoin de se faire au moment même où l'envoyé passe la frontière.

On accorde en effet pour cette première entrée

un délai qui est généralement de six mois et peut s'étendre sur toute une année.

Passé ce délai maximum d'un an, l'agent diplomatique doit adresser au ministère des Affaires Etrangères une demande spéciale concernant aussi bien les bagages provenant du pays représenté, que les objets expédiés d'autres nations. En somme, ces demandes peuvent être faites à tous moments, pour des objets de toutes sortes et de toutes provenances, destinés à l'usage personnel de l'agent diplomatique. Les objets ainsi désignés à l'attention de l'administration sont dirigés directement sur la douane de Paris qui les livre en franchise.

La nécessité d'une demande adressée au ministre des Affaires étrangères n'existe que pour l'envoi des colis ordinaires.

Lorsqu'il s'agit de dépêches ou paquets portant le sceau du gouvernement étranger et adressés par la voie d'un courrier de cabinet ou d'un agent diplomatique, ces objets doivent être admis immédiatement en franchise (1).

Des décisions administratives du 23 janvier 1820 et du 22 juin 1838 règlent le cas où les paquets suivant le courrier de cabinet ne seraient pas cachetés. Dans ces circonstances les agents

1. Circ. min. du 20 octobre 1826.

des douanes doivent, sans ouvrir les paquets, les rassembler tous en un seul, les cacheter et les expédier à la douane de Paris.

Là, ils sont délivrés en franchise sur la demande adressée au Ministère des Affaires Etrangères par l'agent diplomatique.

La franchise accordée aux ministres publics étrangers en France est également admise pour les agents diplomatiques français qui nous représentent auprès des autres gouvernements en ce qui concerne les paquets ou dépêches scellées qu'ils expédient du pays où ils se trouvent.

Le courrier porteur de ces objets signe à la douane sur un acquit-à-caution l'engagement de les présenter intacts au ministre des Affaires Etrangères.

Les paquets sont plombés et lorsque les courriers arrivent à Paris, ils sont déchargés de toute responsabilité par le ministre qui certifie sur l'acquit-à-caution que l'envoi lui est parvenu en parfait état.

BELGIQUE

En Belgique, comme dans un certain nombre d'autres pays, la loi qui exempte les agents diplomatiques des puissances étrangères accrédités près du gouvernement belge, des droits de douane exige la réciprocité.

Aux termes de cette loi du 26 août 1822 les chargés d'affaires ne bénéficient pas de la franchise. Mais dans la pratique sur simple demande adressée au ministre des Affaires Etrangères, l'administration accorde l'exemption à tous les chefs de mission quel que soit leur rang dans la hiérarchie diplomatique.

En aucun cas les bagages ne peuvent être visités par les agents des douanes. Si ceux-ci ont des raisons particulières pour supposer que ces bagages renferment certains objets passés en fraude, ils avertissent télégraphiquement le ministère des Finances qui se met d'accord avec l'ambassade dont dépend l'agent diplomatique soupçonné pour obtenir une vérification.

ANGLETERRE

Dans la plupart des Etats, après que les ministres publics ont terminé leur emménagement, l'administration leur ouvre un crédit annuel, jusqu'à concurrence duquel ils peuvent faire entrer en franchise.

En théorie quand ils dépassent abusivement le chiffre de ce crédit on doit faire payer les objets qui pénètrent à leur adresse au tarif ordinaire des douanes.

En Angleterre au contraire les agents diplo-

matiques jouissent d'une franchise illimitée. Quelles que soient la quantité et la qualité des objets reçus par eux jamais ils ne sont astreints à aucun droit.

Mais en revanche si minime que soit la valeur de l'objet qu'ils reçoivent ils doivent adresser chaque fois au ministre des Affaires Etrangères une demande spéciale d'autorisation.

SUÈDE

En Suède depuis 1825 les agents diplomatiques sont exempts des droits de douane d'une façon illimitée comme du reste de tous les autres impôts.

ALLEMAGNE

En Allemagne quoi que la loi du 8 juillet 1867 ne reconnaisse pas d'une façon absolue l'immunité des droits de douane cette prérogative est accordée en fait aux agents diplomatiques dans la mesure la plus large.

Bien que la loi de 1867 n'ait subi sur ce point aucune modification on considère de plus en plus dans l'empire germanique l'exemption des droits de douane comme un privilège nécessaire.

En 1885 on avait prétendu que les bagages du duc de Cobourg avaient été fouillés à la

douane. La presse officielle protesta contre cette allégation posant en principe que les bagages des princes comme ceux des ambassadeurs ne doivent subir aucune visite des employés de la douane (1).

ESPAGNE

En Espagne les agents diplomatiques ont un délai de six mois pendant lequel il leur est permis de faire pénétrer ce qu'ils veulent en pleine franchise.

ETATS-UNIS

Aux Etats-Unis l'exemption des douanes accordée aux chefs de mission demande l'accomplissement d'un certain nombre de formalités inscrites dans une loi de 1857 sur les finances (2). Les ministres publics qui désirent profiter de la franchise doivent adresser une demande d'autorisation au ministre de l'intérieur à propos de chacun des objets qu'ils reçoivent. A cette demande l'agent diplomatique doit annexer la lettre de voiture qui contient toutes indications utiles (nombre et poids des colis, nature des objets transportés, mention du steamer qui les amène, noms de l'expéditeur et du destinataire).

1. National zeitung, 16 et 17 août 1885.

2. Wheaton par. 95.

Le fonctionnaire qui remplit aux Etats-Unis la charge de ministre de l'Intérieur transmet ces indications au directeur des douanes avec des instructions pour l'admission en franchise des objets spécifiés.

RUSSIE

En Russie les membres du corps diplomatique sont formellement exemptés de la visite des douanes.

Ils peuvent introduire en franchise tous les objets qu'eux, leur famille et leurs domestiques apportent avec eux. Ils reçoivent aussi librement tous les colis qui leur sont expédiés dans l'année qui suit leur arrivée en Russie (1).

Nous voyons que malgré des divergences dans l'application l'exemption des droits de douane, reconnue quelquefois par des textes législatifs, est assez largement pratiquée dans la plupart des pays civilisés.

Une question délicate est celle de savoir si les agents diplomatiques peuvent étendre leur immunité jusqu'aux marchandises prohibées, dites de contrebande. A ce sujet nous lisons dans le Précis de droit des gens de G. F. de Martens les lignes suivantes : « On exerce aujourd'hui dans

1. *Revue étr.*, t. III, p. 555 et 648.

« quelques cours le droit d'interdire aux ministres étrangers l'importation des marchandises « déclarées de contrebande par les lois ». Nous n'avons trouvé dans les faits aucune trace de cette interdiction relevée par de Martens.

On peut prétendre que dans la pratique les agents diplomatiques introduisent dans les Etats où ils sont accrédités des objets de contrebande. Il serait difficile de réprimer cette pénétration et les Etats pour éviter les difficultés, qui ne manqueraient pas de naître, se hâtent d'autoriser l'entrée des dits objets à la seule condition qu'ils soient destinés à l'usage personnel de l'agent diplomatique et que celui-ci s'engage à ne point abuser de cette tolérance.

Transit.

Les auteurs semblent d'accord pour affirmer qu'en droit l'agent diplomatique ne jouit de la franchise des droits de douane que dans l'Etat où il est accrédité.

D'après eux, quand un ministre public séjourne quelque temps ou traverse le territoire d'un pays autre que celui auprès duquel il représente officiellement son gouvernement, il ne peut invoquer cette franchise à son bénéfice.

Charles de Martens écrit à ce propos : « Nul

« agent diplomatique ne peut prétendre à la
« franchise des droits de douane en vigueur
« dans les Etats dont il emprunte le territoire
« pour se faire suivre d'aucun bagage qui ne
« voyagerait pas avec lui. Ce qui se pratique
« quelquefois à cet égard, soit en vertu d'usages
« particuliers soit par des motifs de déférence
« de la part des Etats secondaires ne suffit pas
« pour établir l'existence d'un usage général ou
« d'un droit » (1).

Un échange d'observations eut lieu à ce sujet en 1870 entre les Etats-Unis et le Pérou. Ce dernier Etat considéra que l'immunité des droits de douane devait être accordée non seulement aux agents diplomatiques accrédités au Pérou mais aussi à tous les agents diplomatiques de passage sur le territoire péruvien (2).

Nous considérons qu'on ne saurait trop approuver cette décision du gouvernement péruvien. Elle devrait être adoptée par tous les pays et devenir une règle fondamentale du droit des gens.

Les raisons de nécessité qui imposent la franchise des droits de douane valent autant pour les pays traversés par les agents diplomatiques que pour les pays où ils résident.

1. Ch. de Martens. *Guide des ag. dip.* t. I, p. 125.

2. *Journ. off. du Pérou*, t. LVIII, p. 653.

L'administration française, par une circulaire ministérielle en date du 20 octobre 1826, prescrit aux employés des douanes de laisser passer sans visite les courriers porteurs de dépêches et de colis revêtus du sceau d'une légation lorsqu'ils ne font qu'emprunter le territoire français pour se rendre dans un autre Etat. Mais, aux termes de cette même circulaire, les bagages non revêtus de ce sceau sont soumis à la visite.

La concession faite par l'administration française nous paraît insuffisante. La franchise devrait être absolue.

Qu'il s'agisse de paquets scellés ou de bagages, l'indépendance du ministre public et la sécurité de sa mission risquent d'être aussi gravement compromises par une visite effectuée à la douane des pays qu'il traverse ou dans lesquels il séjourne que par une visite faite à la douane de l'Etat auprès duquel il est accrédité.

Taxe sur les vélocipèdes.

La circulaire ministérielle n. 945 exonère de la taxe, les vélocipèdes possédés par les agents diplomatiques des puissances étrangères.

§ 3. — **Impôts auxquels sont soumis
les agents diplomatiques.**

- (a) *Impôts directs.*
 - Contribution des patentes.
 - Impôt foncier.
- (b) *Taxes de remplacement et taxes assimilées.*
 - Balayage.
 - Droits de voirie.
 - Curage d'égouts et écoulement direct.
 - Taxe locative sur les locaux commerciaux.
 - Taxe sur les cercles.
 - Taxe sur la valeur en capital des propriétés.
- (c) *Impôts indirects.*
- (d) *Taxes municipales assimilées aux contributions indirectes.*
- (e) *Droits d'enregistrement.*
 - Droit de mutation par décès.
 - Droits d'enregistrement obligatoire.
 - Droits d'enregistrement facultatif.
- (f) *Droits de timbre.*
- (g) *Taxes sur les valeurs mobilières.*
- (h) *Droits d'octroi.*

(a) **Impôts directs.**

Les agents diplomatiques sont exemptés de l'impôt personnel, de la contribution mobilière et de la contribution des portes et fenêtres. Mais, ils sont soumis aux impôts qui grèvent les immeubles — taxes foncières — et à ceux qui frappent l'exercice de professions commerciales ou industrielles. Nous allons examiner dans quelles conditions ils y sont assujettis.

Impôt foncier.

La contribution foncière est établie sur toutes les propriétés immobilières. Elle embrasse tous les biens-fonds qui sont cotisés dans la commune où ils sont situés, afin qu'aucune propriété ne puisse échapper à l'impôt, lequel ne doit porter sur aucun bien qu'en proportion de son revenu. L'impôt foncier ne porte, en principe, que sur les immeubles bâtis et non bâtis.

Impôt sur les propriétés non bâties. — Cette contribution est basée sur le *produit net* de la propriété, c'est-à-dire sur ce qui reste au propriétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de culture, récolte, entretien et transport des denrées au marché (Loi du 3 frimaire, an VII, art. 3).

Impôt sur les propriétés bâties. — L'impôt foncier sur les propriétés bâties est réglé en raison de la valeur locative de ces propriétés. Cette valeur locative est évaluée par l'Administration des contributions directes (art. 34 de la loi du 8 août 1885); elle prend, après déduction du quart pour les maisons, et de deux cinquièmes pour les usines le nom de *revenu net*.

La contribution foncière de la propriété bâtie, comme celle de la propriété non bâtie est due dans la commune où est situé l'immeuble. Elle est imposée sous le nom du propriétaire actuel

et est absolument indépendante des autres facultés du propriétaire : *la propriété seule est chargée de la contribution* ; le propriétaire n'est qu'un agent qui l'acquitte avec portion des revenus qu'elle lui donne.

Il est donc certain que les agents diplomatiques sont, en droit, soumis à cette contribution tant pour les immeubles possédés par eux à titre officiel que pour ceux qu'ils détiennent comme personnes privées.

Sur ce point, d'ailleurs, la doctrine est unanime.

Mais, en fait, les taxes foncières dues par les agents diplomatiques ne leur sont réclamées que si ces taxes concernent des immeubles non affectés à l'exercice de la fonction. Quant aux bureaux et à l'hôtel de l'ambassade, ils sont exemptés de cet impôt, mais cette exemption n'a pour base qu'un principe de courtoisie d'eux réciproque.

Patente.

Tout individu, français ou étranger, qui exerce en France, et habituellement, un commerce, une industrie, ou une profession non comprise dans les exceptions déterminées par la loi, est assujéti à la contribution de la patente. Ce principe est formel, il ne souffre pas d'autres exceptions que

les exceptions légales. Il est d'ailleurs reconnu par tous les auteurs et il est établi, dans la pratique, que les agents diplomatiques qui sont commerçants ou industriels ou qui exercent une profession libérale sont soumis à la contribution des patentes.

(b) **Taxes de remplacement.**

Une loi en date du 31 décembre 1900 a autorisé la Ville de Paris à établir à partir du 1^{er} janvier 1901 des taxes directes en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. D'autres taxes ont également été créées par les lois des 21 mars 1901 et 10 juillet 1902. Ces taxes suivent, en la matière qui nous occupe, le sort des taxes directes auxquelles elles se rattachent.

Taxe de balayage.

La loi du 26 mars 1873, spéciale à Paris, a établi une taxe de balayage. Cette loi convertit la charge antérieure qui pesait sur les propriétaires riverains des voies publiques de Paris, de balayer ces voies chacun au droit de sa propriété, en une taxe municipale payable en argent suivant un tarif délibéré par le conseil municipal après enquête et approuvé par un décret rendu

dans les formes des règlements d'administration publique.

En ce qui concerne les agents diplomatiques, deux cas peuvent se présenter :

1° L'agent ou l'Etat qu'il représente est propriétaire des locaux officiels.

Il faut tout d'abord remarquer qu'avant la loi de 1873, les agents diplomatiques étaient tenus de faire balayer les abords de leurs habitations. La loi de 1873 n'a fait que changer cette obligation de faire en une obligation de payer. La somme réclamée par la ville et qui ne représente qu'une partie des frais déboursés par l'Administration n'est donc que le remboursement des frais d'un nettoyage qui incombait auparavant aux membres du corps diplomatique.

2° L'agent diplomatique ou l'Etat qu'il représente est locataire des locaux officiels.

Dans ce cas, si l'on prononçait le dégrèvement de la taxe de balayage mise à la charge de l'agent par le bailleur, cette décharge ne profiterait qu'au propriétaire seul tenu légalement d'acquitter la taxe. L'Administration d'ailleurs considère que les exemptions fiscales des membres du corps diplomatique ne doivent jamais s'étendre aux taxes représentant uniquement le prix d'un service rendu (1).

1. Note de M. Alphand, inspecteur principal des Ponts et Ch.

Droits de voirie.

Les droits de voirie représentent une rétribution attachée à des permissions non susceptibles de refus, telles que de poser un seuil, une borne, des marches (1). Le paiement des droits incombe au bénéficiaire de la permission accordée.

Il est hors de doute que, en ce qui concerne ces droits, la théorie du service rendu s'applique de façon absolue, et que les agents diplomatiques ne peuvent en aucun cas prétendre à l'exemption de cette taxe.

Curage d'égout et écoulement direct.

Taxe relative au tout à l'égout. — En vertu de la loi du 10 juillet 1894 sur l'assainissement de Paris et du département de la Seine, lorsqu'un propriétaire a installé dans son immeuble le tout à l'égout, il doit payer à la ville une taxe annuelle de vidange assise sur le revenu net imposé de l'immeuble (art. 3).

Écoulement direct. — Les propriétaires d'immeubles en bordure des voies publiques dépourvues d'un égout public, ou d'immeubles dans lesquels n'est pas encore installé le tout à l'égout, peuvent être autorisés à faire écouler les eaux-

1. Perrot. *Dict. de voirie*. 1782.

vannes desdites maisons dans les égouts de la Ville de Paris (1).

L'Administration applique à ces deux taxes les mêmes règles qu'elle applique aux taxes précédentes. Elle estime avec raison que les frais perçus à cette occasion ont encore moins le caractère d'un impôt que la taxe de balayage. Le titre de perception en vertu duquel ces frais sont réclamés résulte en effet non de l'application d'une des dispositions de la loi, mais de l'exécution d'une des clauses d'un contrat particulier passé entre l'Administration et chacun des intéressés. « Le propriétaire qui veut se décharger du soin de nettoyer son branchement d'égout ou qui veut écouler à l'égout des liquides d'une nature particulière, comme les eaux-vannes dans le cas de l'écoulement par tinettes, contracte avec la ville un abonnement aux termes duquel, il s'engage en retour des avantages qui lui sont procurés à payer une redevance déterminée » (2). Il est évident que, dans ces conditions, l'abonnement contracté engage le titulaire, et que ces taxes représentent bien le prix d'un service rendu, le remboursement de frais avancés par la Ville de Paris pour le compte des propriétaires. Elles

1. Arrêté du Préfet de la Seine du 1^{er} mai 1906. *Bull. mun. off.*, 16 juin 1906.

2. Note précitée de M. Alphand.

doivent être payées par tous les propriétaires quels qu'ils soient et les représentants des gouvernements étrangers ne peuvent ni ne doivent en être exonérés.

Taxe locative sur les locaux commerciaux et industriels (art. 1^{er} de la loi du 21 mars 1901 et art. 2 de la loi du 10 juillet 1902).

Cette taxe porte sur tous les locaux autres que les locaux d'habitation qui sont assujettis au droit proportionnel de la patente. Elle suit le sort de cette dernière taxe : elle est due dans les mêmes conditions et pour les mêmes causes que nous avons étudiées plus haut.

Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion (art. 6 de la loi du 31 décembre 1901).

Cette taxe est à la fois basée sur le montant des cotisations et des droits d'entrée dans les cercles, sociétés, etc., et sur la valeur locative des emplacements et locaux affectés à l'usage des établissements de ce genre.

Une décision du Conseil de Préfecture de la Seine du 2 février 1872 a décidé que les cotisations des agents diplomatiques ne sont pas exonérées de la taxe.

Taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties ou non bâties (art. 1 de la loi du 10 juil. 1902).

Cette taxe est imposable au nom des propriétaires ou usufruitiers et frappe tant les propriétés non bâties passibles de l'impôt foncier que les propriétés bâties assujetties à la contribution foncière. Les observations faites au sujet des taxes foncières s'appliquent à la taxe sur la valeur en capital.

(c) **Impôts indirects.**

Sauf pour les droits de douane que nous avons déjà eu l'occasion d'examiner, et qui constituent une exception restreinte à la règle, les agents diplomatiques doivent supporter la charge de tous les impôts indirects, à moins de réciprocité (1).

Toutefois, l'immunité en cette matière, peut leur être accordée soit en vertu d'un traité, soit même à titre personnel et purement gracieux,

1. Art. 1^{er} loi des 6-22 août 1791. Note ministérielle du 5 mai 1874. Cass., 26 avril 1815 (Dalloz, Enregistrement, n. 4158. Pradier-Fodéré. T. III, n. 1408 et suiv. Trescaze. *Dictionnaire des Contributions indirectes*, p. 1082. V^o Franchise.

en vertu d'un acte du gouvernement auprès duquel ils sont accrédités.

Dans ce cas, il va de soi que, comme il s'agit de relations entre Etats, l'exonération accordée ne doit évidemment s'entendre que des impôts perçus au profit du Trésor public et, parmi ceux-ci, des impôts exigibles en raison d'un acte de la personne intéressée, c'est-à-dire des impôts payables à l'introduction (droits d'importation, droits d'entrée) ou à la circulation (droits de circulation ou de consommation). Il n'est tenu aucun compte des impôts à la fabrication, dont le montant se confond généralement avec le prix de la marchandise.

D'autre part, en matière d'impôts communaux, l'art. 105 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 disposant que « nulle personne, quelles que soient ses fonctions, ses dignités ou son emploi, ne peut prétendre sous aucun prétexte, à la franchise des droits d'octroi », il en résulte que les municipalités et en particulier celle de Paris, refusent d'accorder toute exemption lorsque la perception au profit de la ville n'est pas liée à une perception au profit du Trésor. Au contraire, lorsque les deux perceptions sont simultanées, on admet que le dégrèvement du droit du Trésor entraîne celui du droit de la ville.

(d) **Taxes municipales assimilées aux contributions indirectes.**

Certaines de ces taxes ne semblent même pas devoir être examinées. En effet, elles ne sont acquittées que par ceux qui accomplissent certains faits que les agents diplomatiques n'ont aucune raison d'accomplir.

Parmi elles, nous pouvons citer :

1° *Le droit de stationnement des voitures* qui est perçu des voituriers ;

2° *Le droit de place* dans les halles et marchés ;

3° *Le droit de concession sur la voie publique* (installation d'étalage, devantures de magasins, terrasses des cafés) ;

4° *Taxes d'abattage* calculées suivant les têtes de bétail mises à mal dans les abattoirs.

La seule dénomination de ces droits nous permet de penser que la question se posera rarement de savoir si un agent diplomatique doit ou non les acquitter. Cependant, il est certain que si un agent diplomatique accomplissait le fait en vertu duquel ils sont perçus, il devrait incontestablement les payer.

D'autres taxes correspondant à d'autres services rendus doivent très certainement être payées par les ministres publics.

Ce sont : 1° *les droits perçus pour inhumations*

et concessions de terrains dans les cimetières ;

2° *Les taxes de désinfection* destinées à rembourser des dépenses rendues nécessaires par la désinfection des lieux et des objets souillés par des malades. Ces taxes ne sont, en effet, perçues qu'après l'accomplissement de mesures de salubrité demandées par les particuliers.

En dehors de ces taxes assimilées aux contributions indirectes, la Ville de Paris perçoit un certain nombre de droits à l'occasion de services par elle rendus, et il est certain que les agents diplomatiques doivent acquitter ces droits le cas échéant.

1° *Droits de transport par ambulances.* — Le service des ambulances municipales est destiné à transporter dans les hôpitaux ou à leur domicile, les malades ou les blessés ;

2° *Droits de service médical ou pharmaceutique de nuit.* Ce service permet aux personnes qui tombent gravement malades durant la nuit d'obtenir immédiatement des soins médicaux ou des remèdes.

3° *Droits destinés à payer les services rendus par les sapeurs-pompiers.*

(e) **Droits d'Enregistrement.**

L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la relation sur un registre spécial des

actes et des mutations de propriété. L'impôt perçu en conséquence de cette opération constitue le droit d'enregistrement.

Droits de mutation par décès.

Une décision de la Cour de cassation que nous avons déjà eu l'occasion de citer, nous amène à conclure qu'il y a lieu en cette matière de faire des distinctions.

En effet, l'arrêt du 26 avril 1845 s'exprime en ces termes :

« Les contributions indirectes dans la classe desquelles est rangé le droit d'enregistrement des mutations par succession sont des charges que les agents des puissances étrangères sont tenus de supporter, que ces agents ne pourraient être, en effet, affranchis du paiement de ces contributions qu'autant qu'il existerait, dans les pays étrangers, en faveur des agents du gouvernement français une loi de réciprocité ».

Ainsi et d'après cet arrêt, quand il serait question d'une succession ouverte en France, au profit d'un agent diplomatique étranger, il faudrait n'accorder l'exemption des droits de mutation au profit de cet agent diplomatique que dans le cas où le pays qu'il représente, accorderait l'exemption des droits analogues y existant aux agents diplomatiques français.

Dans la pratique, cette distinction ne se fait pas et l'immunité des droits de mutation est accordée sans difficultés à tout agent diplomatique étranger au profit duquel s'ouvre en France une succession.

Quand il s'agit de la succession d'un agent diplomatique décédé en France, deux hypothèses sont à envisager qui comportent deux solutions différentes

Ou bien, l'agent diplomatique ne laisse qu'une succession mobilière et dans ce cas aucun droit de mutation n'est dû, l'agent étant réputé décédé en pays étranger. Néanmoins, on doit faire les déclarations des rentes et créances dues à ce ministre public par des français et payables en France, parce que les étrangers ayant le droit de contracter en France, d'y faire le commerce, et de réclamer le secours des lois, doivent par une juste réciprocité participer aux charges du gouvernement dans la mesure de la protection qu'ils obtiennent (1).

Ou bien, l'agent diplomatique laisse une succession à la fois mobilière et immobilière. Dans ce cas, la solution ci-dessus s'applique pour la part des biens meubles. Mais, en ce qui concerne les immeubles situés en France les héritiers

1. Dalloz. Enregistrement, n. 4157.

doivent acquitter les droits de mutation (1).

Ces deux solutions sont applicables pour les biens ayant appartenu à des personnes décédées faisant partie du personnel officiel de la mission diplomatique. Ceci résulte nettement d'une décision du ministre des finances en date du 17 février 1858 ainsi conçue : « Le privilège de la loi protège aussi bien le secrétaire de la légation que le chef de mission : les ambassades et légations n'occupant pas toutes, en effet, des hôtels assez vastes pour contenir leur nombreux personnel ; de là, résulte la nécessité pour le plus grand nombre des secrétaires de se loger hors des hôtels. Or, le privilège diplomatique les suit naturellement là où ils résident parce que leurs demeures ne sont, en réalité, que des annexes de l'ambassade ».

Nous allons examiner dans quelles conditions et à l'aide de quels raisonnements l'application de ces principes a été faite.

Le décret du 11 décembre 1789 par lequel l'Assemblée Constituante proclamait qu'elle n'avait jamais entendu porter atteinte aux immunités des ambassadeurs contenaient ces lignes :

« Un des privilèges des ministres publics est de vivre et de mourir libres, d'être réputés pré-

1. Déc. rejet. 9 juillet 1811 (Déc. Min finances, 27 mars 1822).

sents dans leur patrie, de pouvoir disposer de leurs biens par testament ou par toute autre voie, de transmettre leurs meubles et effets mobiliers à leurs héritiers légitimes quoique étrangers : quant aux immeubles, ils demeurent soumis au droit d'aubaine lorsqu'il y a lieu, les ministres restant toujours les sujets du prince étranger ».

En 1811, la question se posa de savoir à quels droits peut donner ouverture la succession d'un ambassadeur décédé en France dans l'exercice de ses fonctions (1).

Un échange d'observations eut lieu à ce sujet entre le ministre des Finances et le ministre des relations extérieures. Conformément à la décision reproduite ci-dessus, l'accord se fit entre les ministères sur les bases suivantes : « les meubles et effets mobiliers à l'usage de l'ambassadeur décédé ne sont assujettis ni à la déclaration de succession, ni au paiement des droits, mais les héritiers doivent déclarer les rentes et créances dues par des français, payables en France, ainsi que les immeubles situés en France ».

Cette décision a fixé la jurisprudence. Elle avait été rendue à une époque où les articles 726 et 912 du Code civil qui établissaient le principe

1. *Journal de l'Enregistrement*, art. 4181.

de réciprocité en matière successorale, étaient encore en vigueur. Ces deux articles furent abrogés par la loi du 14 juillet 1819.

Le 12 août 1821, la mort en France d'un ambassadeur décédé dans l'exercice de ses fonctions allait permettre à l'administration de modifier, si elle le croyait utile ou indispensable la jurisprudence de 1811.

Certains soutenaient que les meubles et effets mobiliers à l'usage de l'ambassadeur décédé devaient être déclarés et soumis aux droits de succession comme les rentes et créances dues par des français et payables en France et les immeubles situés en France laissés par le *de cuius*. Ils basaient leur thèse sur le texte de l'art. 1^{er} de la loi du 14 juillet 1819 ainsi conçu : « Les articles 726 et 912 du Code civil sont abrogés; en conséquence, les étrangers auront le droit de succéder, de disposer et de recevoir de la même manière que les français dans toute l'étendue du royaume ». Et ils estimaient que la seule application possible de l'article était le paiement des droits d'Enregistrement par les étrangers au profit desquels se seraient opérées les mutations de biens situés en France.

Cette argumentation ne fut pas acceptée par le ministre des finances qui considéra que l'interprétation de la loi de 1819 ne permettait pas de

modifier la jurisprudence établie en 1811. Il déclara, en effet, que la raison de l'exonération subsistait. Voici ce qu'il disait : « l'ambassadeur, étant censé par une fiction du droit public être mort dans sa patrie, les meubles et effets à son usage dont la mutation s'opère sont hors de la domination des lois françaises, qui ne frappent que sur le sol et sur les personnes qui l'habitent ». Et le 27 mars 1822, le ministre des finances solutionnait l'espèce qui lui était soumise comme avait été solutionnée par son prédécesseur de 1811 une espèce identique.

Mais, en même temps, il rejetait une protestation émise par la légataire universelle de l'ambassadeur décédé. Cette personne désirait faire étendre à des arrérages échus de rentes sur l'Etat, dépendant de la succession ; l'exonération des droits.

Elle fondait sa demande sur un raisonnement quelque peu subtil qu'elle énonçait ainsi : « Dans l'espèce soumise à la décision du ministre de 1811, il s'agissait de créances et de rentes dues par *des Français* et payables en France. Or, les rentes sur l'Etat, si elles sont payables en France, ne sont pas dues par *des Français*. On ne saurait donc invoquer une décision qui ne s'appliquerait pas exactement à l'espèce nouvelle par elle soumise à l'appréciation du ministre ».

Le ministre des finances estima que toute rente sur l'Etat étant, en fait, à la charge *des Français*, il n'y avait pas lieu d'accepter la distinction faite par la légataire (1).

La même jurisprudence avait été consacrée le 14 mai 1813 par un jugement du tribunal de la Seine :

« Les ministres étrangers sont dans leur hôtel près les cours qui les reçoivent, par une fiction de la loi, comme s'ils étaient dans les Etats du gouvernement qui les accrédite ; dès lors, leurs personnes, leur mobilier et l'argent comptant étant dans leur hôtel, ne peuvent être soumis aux lois françaises ; mais il n'en est pas de même des créances mobilières et recouvrement des billets de commerce qui peuvent appartenir à ces ministres... » (2).

En 1829, cette différence entre le mobilier d'une part et les créances et rentes d'autre part, fut établie par une décision du ministre des finances. L'Administration réclamait à la duchesse de S.-C., veuve de l'ambassadeur d'Espagne, les droits de mutation par décès sur les effets mobiliers dépendant de l'hérédité. La

1. *Journal de l'Enregistrement*, n. 7185.

2. Dalloz. Ag. diplom., n. 4158.

duchesse de S.-C. protesta et le ministre des Finances lui donna raison (1).

Une autre hypothèse, qu'aucune décision administrative ne paraît avoir prévue, est celle de la succession d'un ministre public dans laquelle se trouveraient des valeurs étrangères. Sont-elles assujetties aux droits ?

L'art. 4 de la loi du 23 août 1871 assujettit aux droits de mutation par décès « les fonds publics, actions, obligations, parts d'intérêt, créances et généralement toutes les valeurs mobilières étrangères de quelque nature qu'elles soient, dépendant de la succession d'un étranger domicilié en France avec ou sans autorisation ».

Les décisions ministérielles que nous avons analysées précédemment ne font payer de droits aux héritiers d'un ambassadeur décédé en France que pour les rentes ou créances dues par des français et par l'Etat.

En outre, une des conditions exigées par la loi de 1871 — le domicile de l'étranger en France — n'est pas réalisée dans l'hypothèse que nous envisageons. En effet, l'agent diplomatique est supposé avoir toujours son domicile dans le pays qu'il représente et la succession s'ouvre au lieu de ce domicile : « Attendu que la succes-

1. *Journal de l'Enregistrement*, n. 9395.

sion d'un agent diplomatique, décédé en France pendant le cours de sa mission est toujours ouverte dans le lieu de son véritable domicile qu'il n'a pas perdu » (1).

Pour ces deux motifs, nous estimons que, le cas échéant, l'exonération devrait s'étendre aux valeurs étrangères dépendant d'une succession.

En résumé, les héritiers ou légataires de l'agent diplomatique sont soumis aux droits de mutation et à la déclaration en ce qui concerne les créances, les rentes dues au *de cujus* par des français ou par l'Etat, et les immeubles.

Ils sont exempts des droits en ce qui concerne les effets mobiliers, l'argent comptant et les valeurs étrangères se trouvant dans la succession.

Enregistrement obligatoire.

En ce qui concerne les actes ou mutations pour lesquels l'enregistrement est obligatoire, il importe d'établir des distinctions.

Si l'acte est passé par le ministre public en sa qualité de représentant d'une puissance étrangère et dans l'exercice de ses fonctions, il est affranchi de tout droit. C'est du moins la solu-

1. Trib. de la Seine, 22 juillet 1875.

tion à laquelle semble s'être fixée la jurisprudence.

Dans différentes occasions, en effet, l'Administration avait décidé que le droit était dû sur le bail consenti à un gouvernement étranger ou à un agent diplomatique pour le compte de son gouvernement. Elle considérait, en effet, conformément à l'arrêt précité de la Cour de cassation du 26 avril 1815, que les droits d'enregistrement étaient compris dans cette classe de contributions indirectes pour lesquelles les ministres publics ne doivent pas être exemptés.

Mais, à partir du 13 février 1873 (1), une décision ministérielle, toujours observée depuis, affranchit des droits d'enregistrement « les baux des hôtels occupés par les ambassades et les légations étrangères » et le 15 avril de la même année, une décision nouvelle étendait cette exemption « aux secrétaires d'ambassade pour leur habitation personnelle ».

Cette dispense du droit d'enregistrement est quelquefois stipulée dans une convention internationale. Elle se trouve, par exemple, dans le traité franco-italien du 26 juillet 1862. Dans les traités de ce genre, elle est étendue aux ventes d'immeubles consenties à des puissances étran-

1. *Dict. Enregist. Bail*, n. 389.

gères ou à leurs représentants pour l'installation de leurs bureaux ou même leur habitation personnelle. Cette extension paraît naturelle dans une question où il s'agit non de chiffres mais de principes. Puisque le Trésor croit avoir des raisons suffisantes pour renoncer aux droits dus sur les baux, il se montrerait illogique en exigeant l'impôt dû à raison de la mutation de la propriété de l'immeuble.

Les droits sont exigibles soit sur les baux soit sur les ventes, passés ou conclues par les agents diplomatiques, relativement à des habitations de plaisance ou à des propriétés de rapport (fermes, usines, forêts, etc...) (1).

Enregistrement facultatif.

En ce qui concerne les actes et mutations dont l'enregistrement est facultatif (actes non soumis à l'enregistrement dans un délai déterminé) les agents diplomatiques acquittent le droit, lorsqu'ils jugent utile de requérir cette formalité. Leur recours volontaire au bénéfice de la loi française implique la nécessité d'en supporter les charges. Tel serait le cas pour un acte de société, une obligation, ou une vente de meubles sous-seing privé.

1. Lehr. *Man. des Agents dipl. et cons.*, n. 1093 bis.

De même l'agent qui recourt, pour la passation d'un acte dont l'enregistrement est facultatif aux officiers ministériels français, contracte par là même l'obligation de payer, outre les honoraires, les droits de timbre et d'enregistrement qui sont la conséquence de la forme de l'acte public.

S'il accepte la juridiction française, ou s'il se trouve dans un des cas où elle est compétente, il est tenu d'acquitter tous les droits de timbre et d'enregistrement, auxquels donnent lieu les actes de procédure et le jugement à intervenir (1).

Il n'est pas rare de voir un agent diplomatique demander de lui-même à payer les droits d'Enregistrement dont il serait naturellement exempté. Cette formalité représente, en effet, souvent pour celui qui y a recours un avantage considérable.

(f) **Droits de timbre.**

Le timbre est une empreinte imprimée ou apposée par l'Etat sur les papiers destinés aux actes civils ou judiciaires.

On a pris l'habitude dans les ambassades de

1. Lehr. *Man. des Ag. Diplom. et Cons.* n. 1393.

dispenser du timbre les actes qui y sont dressés ou reçus. Les agents diplomatiques, invoquant la fiction de l'exterritorialité prétendent assimiler ces actes à des actes passés dans leur propre pays : ils les rédigent, en conséquence, sur papier libre.

Cette façon de faire n'offre aucun inconvénient tant que l'acte dressé à l'ambassade n'est pas produit officiellement en France. Mais, à partir du moment où il en est fait usage devant un Tribunal ou une administration quelconque, il devient indispensable de payer les droits de timbre. L'art. 13 de la loi du 13 brumaire an VII sur le timbre est formel à cet égard. « Tout acte fait ou passé en pays étrangersera soumis au timbre avant qu'il puisse en être fait usage en France soit dans un acte public, soit dans une déclaration quelconque, soit devant une autorité judiciaire ou administrative ».

Il n'existe aucune décision qui exempte les ambassadeurs de faire usage du papier timbré dans ces cas expressément prévus par la loi. L'Administration a décidé le 28 juillet 1878 qu'un agent diplomatique étranger établi en France pouvait délivrer sur papier libre des traductions d'actes de l'état civil passés à l'étranger, alors même que ces traductions seraient destinées à être produites en France. Mais elle ajoutait que

si elles étaient produites, celui qui en fait usage doit les soumettre préalablement à la formalité du timbre (1).

Une décision du ministre des Finances, en date du 1^{er} octobre 1874, avait également soumis, en principe, les agents diplomatiques au timbre pour les quittances, reçus, décharges, établi par la loi du 23 août 1871. Voici le passage essentiel de cette solution : « Les représentants des puissances étrangères ne sont pas fondés, en principe, à se prévaloir des privilèges diplomatiques pour s'affranchir du droit de timbre de 10 centimes. Mais cette règle générale cesse d'être applicable lorsqu'il s'agit de reçus de sommes perçues, comme le sont les droits de chancellerie pour le compte d'un gouvernement étranger. Ces reçus n'ont au point de vue fiscal que le caractère de pièces d'ordre intérieur pour lesquelles aucune protection n'est demandée aux lois françaises et *qui ne sauraient dès lors être atteintes par l'impôt du timbre* qu'autant qu'il en sera fait usage en France dans un acte public ou devant un Tribunal » (2).

1. *Journal de l'Enregistrement*, n. 20-853.

2. Dalloz. 74. 5-498.

(g) Taxes sur les valeurs mobilières.

Ces taxes comprennent un droit de transmission des valeurs mobilières et un impôt prélevé sur le revenu qu'elles donnent.

En étudiant l'impôt sur le revenu, nous avons constaté qu'en Italie les agents diplomatiques ne sont pas exempts de l'impôt mobilier sur les rentes de la Dette publique, nominatives ou au porteur, cette exemption n'étant pas considérée comme nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions (1).

En France, la taxe sur les valeurs mobilières grève l'agent diplomatique propriétaire de ces valeurs, comme toute contribution directe en général. Nous devons ajouter que la façon dont elle est perçue en fait un impôt impersonnel, frappant directement le titre, abstraction faite de la personnalité de son détenteur et que, dans ces conditions, l'exemption serait particulièrement difficile.

(h) Droits d'octroi.

Alors que les agents diplomatiques sont, dans une très large mesure, exonérés des droits de douane pour ces raisons très légitimes que nous

1. *Journ. de Droit Int. Priv.*, 79, p. 347.

avons énumérées, ils sont astreints au paiement des droits d'octroi, malgré que ces « douanes intérieures » présentent les mêmes inconvénients que les douanes frontières. Leur perception, en effet, s'effectue à l'aide du même mode inquisitorial et vexatoire. Nous avons eu l'occasion au § Impôts indirects de citer le texte de l'art. 105 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 et de dire dans quelles conditions les agents diplomatiques peuvent être exemptés exceptionnellement de cette taxe.

§ 4. — **Recouvrement des impôts.**

Une des conséquences qui découlent naturellement de l'inviolabilité des ambassadeurs c'est la prohibition d'envoyer un commandement à un agent diplomatique ou de saisir ses meubles.

Le décret du 13 ventôse an II, contient ces mots : « Les réclamations qui pourraient s'élever contre les envoyés des gouvernements étrangers seront portées au Comité du Salut Public (1) qui seul est compétent pour y faire droit ».

Ce passage a toujours été invoqué par les tribunaux pour refuser aux justiciables français le droit d'intenter toute action contre les agents diplomatiques. La jurisprudence est sur ce point

1. Remplacé par le ministre des Affaires Etrangères.

nettement résumée par un arrêt de la Cour de Lyon dont voici les principaux passages : « Con-
« sidérant que la position des représentants
« étrangers en France est réglée par le décret du
« 13 ventôse an II. . . . »

« Que certains auteurs accordent une action
« en justice, que d'autres auteurs au contraire la
« refusent absolument dans quelque cas et pour
« quelque cause que ce soit que cette opinion
« est celle qui a prévalu et que la jurisprudence
« n'a jamais varié sur ce point. . . . »

« Qu'ainsi il faut reconnaître que l'immunité
« complète de la juridiction en matière civile
« existe en faveur de toute personne investie
« d'un caractère officiel comme représentant à
« un titre quelconque d'un gouvernement étran-
« ger (1). . . . »

On le voit, le système de la Convention tel qu'il a été compris et appliqué par la jurisprudence, consiste à établir en faveur des agents diplomatiques une immunité complète de la juridiction en matière civile. Les particuliers dont les intérêts auront été lésés par un ministre public devront suivre la voie des relations diplomatiques, leurs affaires seront traitées directement entre le gouvernement français et le gouvernement étranger.

1. *Gaz. Pal.*, 84. 1. 573. Lyon, 11 déc. 1883.

D'ailleurs cette exemption de la juridiction territoriale n'est pas accordée aux agents diplomatiques en France seulement; c'est un principe admis dans la pratique internationale — et que les auteurs ont toujours reconnu! — Nous n'avons pas ici la place de nous étendre sur les raisons de cette immunité et sur les critiques qu'on en a faites. Mais notre sujet nous oblige à considérer les conséquences de cette exemption de la juridiction civile.

Aucune action ne peut être intentée contre un ambassadeur devant les tribunaux de l'Etat auprès duquel il est accrédité. Si une action est portée devant un tribunal de cet Etat contre un ministre public, ce tribunal doit se déclarer incompétent dans l'affaire et s'en dessaisir sans l'examiner au fond à moins qu'elle ne se prête à une procédure de conciliation (1). L'assignation faite à l'agent diplomatique est nulle.

Cette exception d'incompétence est d'ordre public et contrairement à la doctrine qui décide que l'agent diplomatique peut renoncer à son privilège pourvu qu'il y soit autorisé par son gouvernement (2), la jurisprudence a estimé que le

1. Pradier-Fodéré. *Cours*, t. II, p. 125. Slatin, I. *Droit int. privé*, 1884, p. 338.

2. Vallet, liv. IV, ch. 8, § III. Wicquefort. *Mém. sur les Ambass.*, p. 39.

ministre public n'a ni le droit ni le pouvoir de renoncer à son immunité.

Cependant lorsqu'il s'agit de connaître d'actions réelles relatives à des biens immobiliers appartenant au ministre public et situés sur le territoire de l'Etat auprès duquel il est accrédité on admet généralement que la juridiction civile territoriale est compétente.

En dehors de ces actions immobilières, pour le demandeur qui veut poursuivre l'agent diplomatique, il n'y a que deux moyens : ou bien lui intenter un procès dans son pays d'origine (1) ou bien s'adresser au ministre des Affaires étrangères pour que celui-ci, s'il juge la réclamation fondée, engage l'ambassadeur à exécuter ses obligations. Si le ministre ne réussit point dans sa tentative amiable, il peut s'adresser au gouvernement de l'ambassadeur pour qu'il soit enjoint à ce dernier d'exécuter ses obligations (2).

Ainsi par un respect évidemment exagéré des privilèges diplomatiques la jurisprudence refuse de connaître de toute action où est engagé un envoyé étranger même si celui-ci désire y être soumis.

Il est certain que l'exemption de la juridiction

1. Calvo, n. 1509.

2. Slatin, p. 389.

territoriale ne rend pas impossible toute action contre les agents diplomatiques, mais on doit avouer au moins que le succès du procès engagé par la voie diplomatique est considérablement plus difficile et plus aléatoire.

Il nous a paru indispensable de donner ces éclaircissements sur l'immunité de juridiction. Ils nous permettent en effet d'apercevoir les raisons qui maintiennent l'exemption d'un certain nombre d'impôts dont le paiement ne semblerait pas devoir porter atteinte à l'indépendance de l'agent diplomatique.

La plupart des immunités fiscales qui apparaissent comme étant, au premier chef, des immunités de pure courtoisie se rattachent en effet d'une façon très étroite à l'exemption de juridiction, immunité nécessaire.

Imaginons l'exemption d'impôts retirée en France aux agents diplomatiques et ceux-ci obligés de contribuer comme les autres habitants aux charges du pays où ils résident. Tout irait bien du moment où ils se soumettraient, mais, s'ils refusaient de payer l'impôt, que ferait l'administration, incapable d'obtenir contre eux un jugement de condamnation, de saisir leurs biens, ne disposant par conséquent d'aucun moyen de contrainte pour amener les envoyés étrangers à soumission.

Elle n'aurait à sa disposition que la voie diplomatique, pleine de difficultés et de lenteurs.

On peut se demander si ce n'est pas cette quasi impossibilité pratique du recouvrement qui a décidé en grande partie de l'exonération des agents diplomatiques en cette matière.

Si en effet les agents diplomatiques sont astreints au paiement de la plupart des impôts indirects c'est que pour presque toutes ces taxes l'administration n'a pas besoin de recourir à l'assistance des tribunaux.

Les unes frappent des objets de consommation et l'agent diplomatique les paie en même temps qu'il achète les objets dont il a besoin. Les autres correspondent à un service rendu par l'Etat, le département ou la commune; l'agent diplomatique qui refuserait de rembourser à la collectivité le prix de ce service se le verrait refuser. S'il refusait de payer son passage à l'entrée d'un pont à péage on lui refuserait le passage de ce pont.

S'il refusait de timbrer les lettres qu'il expédie, la poste ne ferait pas parvenir ses lettres à destination.

S'il refusait de verser à la Ville de Paris la taxe d'écoulement du tout à l'égout la Ville pourrait couper sa canalisation.

Donc, en fait, l'agent diplomatique serait

obligé de se soumettre à la plupart de ces contributions.

Mais il en est d'autres pour assurer le recouvrement desquelles le fisc ne disposerait d'aucune sanction pratique. Pour celles-là quand l'agent diplomatique ne voudrait pas s'y soumettre la voie légale serait interdite.

L'agent diplomatique se trouverait en présence d'une sorte d'obligation naturelle qu'on a assez justement comparée à une dette de jeu.

Ce que nous avons dit au sujet de la taxe de l'enlèvement des ordures ménagères vient à l'appui de notre opinion. Nous avons vu que l'administration, après avoir démontré en droit que les agents diplomatiques devaient incontestablement cette taxe a été obligée en fait de capituler.

De mauvaise grâce, sous prétexte de courtoisie, elle a compris qu'il serait enfantin de compromettre, à propos d'un gain dérisoire, les bonnes relations internationales. Elle a hésité devant les graves difficultés qui s'opposaient à son dessein et c'est ainsi qu'elle a exempté les représentants récalcitrants des puissances étrangères d'une taxe qu'elle s'était efforcée d'abord de leur faire payer.

§ 5. — **Des personnes qui peuvent bénéficier
des immunités fiscales.**

- (a) *Différentes classes d'agents diplomatiques.*
- (b) *Suite officielle.*
- (c) *Suite non officielle.*
 - Famille.
 - Serviteurs.

Nous allons énumérer maintenant les personnes qui jouissent des immunités fiscales.

De la nationalité des agents diplomatiques. — Bien qu'il y ait de graves inconvénients pour un Etat à admettre chez lui comme représentant d'une puissance étrangère un de ses nationaux, la plupart des Etats acceptent cependant de laisser accréditer chez eux leurs propres sujets.

Mais ces agents ne jouissent dans leur pays que d'une partie des immunités diplomatiques. Relativement à l'exemption des impôts la distinction entre les agents étrangers et les nationaux est nettement établie.

Les auteurs ont généralement décidé que les nationaux sont soumis à tous les impôts.

En France, l'usage administratif est fixé dans ce sens par une circulaire du Directeur des contributions directes dans laquelle se trouvent les lignes suivantes : « Bien que les lois relatives aux contributions directes déclarent imposables

« les Français et les étrangers on doit — en ce
« qui concerne le corps diplomatique — tenir
« compte des conventions internationales qui à
« leur égard ont force de loi. Il convient donc
« d'affranchir des contributions personnelle
« mobilière et des portes et fenêtres les consuls
« des nations étrangères chez lesquelles les
« consuls français jouissent d'un privilège égal,
« soit en vertu de conventions de cette nature,
« soit par application du principe de réciprocité.

« D'après les indications fournies par le mi-
« nistre des Affaires étrangères l'immunité dont
« il s'agit est applicable aux consuls de tous les
« pays, excepté à ceux d'Angleterre, mais cette
« immunité ne doit toutefois leur être accordée
« *qu'autant qu'ils sont sujets de l'Etat qui les*
« *nomme* et à raison seulement de leurs habita-
« tions officielles » (1). » Comme nous l'avons dit
souvent ce qui s'applique aux consuls s'ap-
plique *a fortiori* aux agents diplomatiques.

Donc pas de doute sur ce point, les agents
diplomatiques nationaux du pays où ils sont
accrédités ne jouissent pas en droit des immu-
nités fiscales. Mais, dans cette matière délicate
des immunités diplomatiques, nous nous heur-
tons à des contradictions continuelles entre la
théorie et la pratique.

1. Clunet. *J. Dr. int. privé*, 78. 601.

Nous rappelons qu'en fait et notamment au sujet de la contribution personnelle et mobilière les agents diplomatiques de nationalité française bénéficient de l'exemption.

(a) **Des différentes classes d'agents diplomatiques.**

Les agents diplomatiques ou ministres publics sont les représentants envoyés par un Etat auprès d'un autre Etat pour entretenir avec celui-ci des rapports d'intérêt politique, économique, etc., pour traiter une affaire déterminée ou représenter la puissance qui les accrédite dans une circonstance donnée.

Nous compléterons cette définition lorsque nous parlerons des agents consulaires.

Il résulte du règlement général adopté au Congrès de Vienne le 19 Mars 1815 et de la résolution signée au Congrès d'Aix-la-Chapelle le 21 Novembre 1818 que les agents diplomatiques sont rangés en quatre classes comprenant :

Première classe. — 1° Les ambassadeurs (ordinaires et extraordinaires) ;

2° Les légats du pape (ambassadeurs extraordinaires), chargés par le pape de missions spéciales, plutôt religieuses que politiques.

3° Les nonces du pape (ambassadeurs ordinaires du Vatican).

Deuxième classe. — 1° Les envoyés (ordinaires et extraordinaires);

2° Les ministres plénipotentiaires.

Troisième classe. — Les ministres résidents.

Quatrième classe. — 1° Les chargés d'affaires;

2° Les consuls chargés d'une mission diplomatique particulière.

En dehors de ces quatre classes d'agents diplomatiques, les membres non français d'un tribunal arbitral siégeant en France par application de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux inauguré à la Haye, le 19 juillet 1899, jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques (Loi du 2 décembre 1903).

Il faut assimiler également à ces ministres publics les *consuls* du Levant et de l'Extrême-Orient qui jouissent de tous les privilèges accordés aux agents diplomatiques et notamment de l'exemption des impôts.

Un jugement du Tribunal correctionnel de Tunis du 26 mai 1885 s'exprime à ce sujet en ces termes : « Dans le Levant et les Echelles de « Barbarie, les consuls sont considérés comme « de vrais ministres publics jouissant d'une « manière plus absolue et plus complète que « les divers membres du corps diplomatique « européen, de l'inviolabilité de leurs personnes,

« et comme étant complètement indépendants
« de toute juridiction territoriale » (1) (*Journal
du Dr. Int. priv.*, 1885, p. 290).

b) Suite officielle.

Les ambassadeurs sont entourés d'un personnel officiel plus ou moins nombreux, suivant l'importance de la mission. Ce personnel jouissant de la plupart des immunités qui sont accordées au ministre public, les gouvernements peuvent s'opposer à ce qu'un ministre accrédité auprès d'eux augmente dans une proportion exagérée le nombre des personnes de sa suite (2).

La composition d'une ambassade est d'ailleurs déterminée par une réglementation intérieure de chaque Etat (3).

On distingue communément dans une mission diplomatique, outre le chef :

- 1° Les conseillers.
- 2° Les secrétaires.
- 3° Les attachés (élèves).
- 4° Les attachés militaires.
- 5° Les interprètes ou drogmans.
- 6° Les chanceliers.

1. Ces immunités sont acquises à tous les agents et à tous les serviteurs placés sous la dépendance immédiate de ces consuls.

2. Heffter, n. 231.

3. Cahot, t. III, n. 1348.

7° Les déchiffreurs.

8° Les commis.

9° Les aumôniers.

10° Les médecins.

Tous ces fonctionnaires jouissent, dans une très large mesure, des privilèges accordés aux chefs de mission.

L'opinion de la doctrine sur ce point est unanime et la jurisprudence est constante. Nous nous contenterons de citer un extrait d'un jugement du tribunal de la Seine en date du 21 juillet 1878 : « Les prérogatives des ambassadeurs
« s'étendent à tous les fonctionnaires qui les
« accompagnent et qui leur sont adjoints pour
« les assister ou les suppléer, soit dans la mis-
« sion générale qu'ils ont à remplir, soit dans
« les branches spéciales ressortissant à cette
« mission : elle appartient à leurs secrétaires,
« à leurs attachés, au personnel de leur suite,
« à leur famille, à tous les gens, en un mot,
« dont la présence est nécessaire pour leur
« permettre de représenter dignement leur
« pays, et d'accomplir complètement et fidèle-
« ment leur mission. Les agents spéciaux con-
« nus sous la dénomination d'attachés mili-
« taires font également partie des légations
« diplomatiques. S'ils ne représentent pas direc-
« tement leur gouvernement, ils sont les auxi-

« liaires de son représentant pour tout ce qui
« concerne l'étude et la solution des questions
« militaires. Leur fonction n'est qu'un démem-
« brement des fonctions plus générales du chef
« de mission Commissionnés et accrédités par
« le gouvernement même, revêtus d'un carac-
« tère public et officiel, il y a pour eux les
« mêmes raisons que pour les agents diploma-
« tiques proprement dits de ne pas être trou-
« blés dans leurs fonctions ou atteints dans
« leur dignité... » (1).

De nombreuses décisions judiciaires reconnaissent expressément que les immunités des ministres publics s'étendent aux conseillers d'ambassade (arrêt Cour de Paris, 12 juillet 1867, Sirey, 68. 2. 20), aux interprètes (Cour de Paris, 29 juin 1811, Sirey, 1812, 2-12), aux secrétaires d'ambassade et de légation (Paris, 14 août 1857, 9 avril 1865).

Le 25 avril 1907, la 7^e Chambre du Tribunal de la Seine reconnaissait une fois de plus que les immunités dont jouissent les chefs de mission s'étendent à tous les fonctionnaires sous leurs ordres (2).

Au point de vue fiscal notamment, la question

1. Clunet, *J. de dr. int. pr.*, 78, p. 500.

2. Aff. Rondeau et Castanhiner.

ne fait pas de doute : tout le personnel officiel de la mission diplomatique jouit des mêmes avantages que l'envoyé, sauf cependant une exception. En effet, la franchise des douanes ne peut être invoquée que par le chef de la mission. Il est à remarquer que cette exception, admise d'une façon générale, est précisément celle qui porte le plus grand préjudice au personnel diplomatique. De toutes les exonérations fiscales, en effet, l'exemption des droits de douanes est de beaucoup la plus avantageuse et la plus appréciée par les privilégiés qui en bénéficient.

(c) **Suite non officielle.**

Famille des agents diplomatiques.

La famille des agents diplomatiques jouit des mêmes privilèges que l'agent lui-même.

Cependant un arrêt de la Cour de cassation rendu le 13 octobre 1865 contient cet attendu relatif à l'immunité de juridiction :

« Attendu que cette fiction légale ne peut être étendue ; qu'elle est exorbitante du droit commun ; qu'elle se restreint strictement à l'ambassadeur ou ministre dont elle a voulu protéger l'indépendance et à ceux qui lui étant subordonnés sont cependant revêtus du même caractère

public » (1). Malgré cet arrêt isolé de la Cour suprême, la jurisprudence, avant et après, s'est toujours maintenue favorable à l'extension des immunités diplomatiques aux membres de la famille des agents.

Nous avons cité un jugement rendu le 31 juillet 1878 par le Tribunal civil de la Seine et qui décide spécialement que la femme d'un attaché militaire peut se prévaloir des immunités diplomatiques. La question a été fréquemment tranchée, en ce qui concerne les femmes des agents diplomatiques et toujours dans le sens de l'exemption. Nous pourrions citer à l'appui de cette affirmation un arrêt de la Cour de Paris du 21 août 1841 (Dalloz, 42. 2. 97). Le jugement du Tribunal de la Seine du 25 avril 1907, que nous rappelions tout à l'heure, constate qu'il résulte « de la jurisprudence et de la doctrine que les immunités des agents diplomatiques s'étendent aussi à leurs épouses ». Six mois après, le 18 novembre 1907, le Tribunal de la Seine confirmait sa manière de voir dans un nouveau jugement, étendant même l'immunité à la femme d'un agent diplomatique en instance de séparation de corps : « il est de principe que l'immunité diplomatique s'étend aux personnes de la suite officielle de l'agent, ainsi qu'aux membres

1. Sirey. 66. 1. 33.

de sa famille et il importe peu à cet égard que sa femme qui invoque la dite immunité ait été autorisée à la suite d'une demande en séparation de corps à résider hors du domicile conjugal ».

Cette théorie a toujours été acceptée par l'Administration et en 1907, la direction générale des contributions directes constatait : « que les privilèges diplomatiques s'étendent d'après les usages internationaux aux membres de la famille des représentants des puissances étrangères ».

Serviteurs.

« L'inviolabilité des ambassadeurs, dit Vattel, se communique aux gens de sa suite et son indépendance s'étend à tout ce qui forme sa maison ».

Cette opinion est celle de la jurisprudence.

Rappelons seulement que le jugement rendu le 31 juillet 1878 par le Tribunal de la Seine a déclaré que « les prérogatives des chefs de mission.... appartiennent à leurs secrétaires, à leurs attachés, *au personnel de leur suite*, à leur famille, à tous les gens en un mot dont la présence est nécessaire pour leur permettre de représenter dignement leur pays et d'accomplir complètement et fidèlement leur mission ».

Cette extension des immunités de l'agent diplomatique à ses serviteurs, qui présente de

graves inconvénients alors qu'il s'agit d'exemptions de juridiction civile et surtout répressive, a beaucoup moins d'importance pratique lorsqu'il s'agit d'immunités fiscales. La plupart des impôts dont sont exonérés les ministres publics n'atteignent pas, en effet, les domestiques. Seule, la franchise des droits de douane pourrait leur être de quelque utilité. Or, précisément, nous avons vu que cette exemption des droits de douane n'est accordée qu'aux chefs de mission à titre strictement personnel.

CHAPITRE III

CONDITION FISCALE DES AGENTS CONSULAIRES

- a) *Du caractère de l'agent consulaire.*
- b) *De la situation des agents consulaires dans les différents pays.*
- c) *Exonération dont bénéficient en France les agents consulaires étrangers*
 - Impôts directs et taxe assimilées.
 - Impôts indirects.
 - Droits d'octroi.
 - Droits d'enregistrement.

(a) **Du caractère de l'agent consulaire.**

Nous avons dit que dans le Levant, les consuls des pays de chrétienté sont assimilés au point de vue des immunités aux agents diplomatiques.

Cette assimilation provient de ce que plusieurs Etats, parmi lesquels la France et l'Angleterre, ont accordé à ces consuls un véritable caractère diplomatique en les accréditant par lettres spéciales en qualité d'agents politiques.

Mais la question se pose de savoir, si ce caractère représentatif ou diplomatique peut être étendu à tous les consuls, ou si le consul ne doit pas plutôt être considéré comme chargé d'une mission purement commerciale.

Les auteurs ont sur ce point des opinions différentes. De Clercq et de Vallat, Steck, Pinhero-Ferreira considèrent que les consuls, lorsqu'ils ne sont pas des agents commerciaux et qu'ils sont directement rétribués par leur gouvernement, sont investis de ce caractère représentatif ou diplomatique.

« Suivant en cela l'opinion de Wicquefort qui ne faisait des consuls que des agents commerciaux et des juges marchands, Vattel, Martens et Kluber, sans tenir suffisamment compte des modifications apportées dans l'institution, ont dénié aux consuls la qualité d'agents politiques *qui est cependant inhérente à leurs fonctions* (1) ».

« Quiconque est chargé par son souverain des affaires de l'Etat et des intérêts de la nation n'est-il pas un ministre public ? Quel que soit leur rang hiérarchique, quelle que soit leur position de subordination vis-à-vis d'autres agents institués par le même gouvernement et accrédités

1. De Clercq et de Vallat. *Guide des consulats*, t. I, p. 4.

auprès du même Etat, les consuls n'en sont pas moins revêtus d'un caractère public (1) ».

« Dans leur origine, les consuls n'ont été que de simples fondés de pouvoirs, établis par la prévoyance des négociants pour défendre les intérêts de leur commerce dans les pays étrangers. Mais lorsque dans la suite ces agents devinrent les représentants du commerce national et non plus de telle ou telle place, dès que ce furent des gouvernements qui les nommèrent et qui les chargèrent de protéger les intérêts de l'Etat lui-même, les consuls ont dû être considérés dès ce moment comme des agents publics à caractère diplomatique quoique d'un ordre inférieur à ceux qui, dans le but de veiller aussi sur les intérêts publics, étaient accrédités auprès des autorités supérieures du pays.

« Et c'est une grave méprise que de refuser aux consuls le caractère diplomatique parce que le brevet de leur charge n'est pas expédié sous la forme de lettres de créances mais sous celles de lettres patentes ou lettres de provision ayant besoin d'un exéquat (2) ».

Une doctrine toute opposée est enseignée par les publicistes anglais et nord-américains Wheaton-Phillimore, etc.

1. Steck. *Essai sur les consuls*.

2. Pinheiro-Ferreira. *Cours de droit*.

Et enfin, une théorie intermédiaire est soutenue par Bluntschli qui s'exprime de la manière suivante : « En droit des gens, les consuls ne sont pas sans doute comme les ministres publics les représentants attitrés de leurs gouvernements, mais ils sont les représentants et protecteurs attitrés des relations internationales privées des étrangers dans le pays ou de leurs nationaux à l'étranger dans leurs circonscriptions consulaires » (1).

De même Riquelme : « quoique chargés par leur gouvernement de veiller à l'intérêt du commerce national en général, les consuls ne représentent vis-à-vis du gouvernement du pays où ils résident que les intérêts individuels de leurs nationaux ; ils peuvent s'adresser directement aux autorités locales lorsqu'il s'agit des intérêts d'un de leurs nationaux en particulier, mais ils ne peuvent s'adresser qu'à la légation ou au gouvernement de leur propre pays pour les questions relatives à l'exécution générale des traités » (2).

Cette opinion intermédiaire qui nous paraît la plus équitable et la plus juridique nous amène à conclure que s'ils ne bénéficient pas de toutes

1. Bluntschli, n. 244.

2. Riquelme. *De Recho publico*, t. II, p. 494 et 524.

les immunités accordées aux agents diplomatiques, nommés et reconnus par une puissance étrangère, les consuls ont droit, du moins, à certains égards de courtoisie et à certaines exemptions des obligations locales auxquelles ne sauraient prétendre les particuliers.

Mais ces privilèges conformes aux prescriptions du droit des gens sont infimes. Ils se limitent aux immunités strictement indispensables aux consuls pour assurer le libre accomplissement de leur mandat. Et par conséquent, l'exemption des impôts qui est au premier chef, une immunité de pure courtoisie n'est pas accordée par le droit public international aux agents consulaires.

Mais tandis que, — nous l'avons vu — les agents diplomatiques n'ont de prérogatives que celles qui leur sont accordées par le droit des gens, les agents consulaires jouissent d'un certain nombre de privilèges qui ne leur sont pas reconnu par le droit des gens, mais qui leur sont accordés dans la plupart des nations policées, soit en vertu d'un usage immémorial, soit en vertu de stipulations conventionnelles (1). Ainsi des traités particuliers, formels, précis,

1. Ces conventions et traditions ne lient évidemment que les nations intéressées.

ont accordé à certains consuls tout ou partie de l'immunité diplomatique. Il a été jugé, par exemple, que le consul des Etats-Unis, citoyen américain, jouissait sur le territoire français du privilège d'exterritorialité (1). En vertu de la convention consulaire du 23 février 1853, on a reconnu de même à des agents consulaires l'immunité de juridiction.

(b) De la situation fiscale des agents consulaires dans les différents pays.

Nous allons examiner spécialement dans quelle mesure l'immunité fiscale refusée en principe, en droit, aux agents consulaires, leur est accordée par respect de la tradition dans la plupart des Etats.

L'Angleterre qui a réclamé souvent, pour ses propres consuls, le traitement de la nation la plus favorisée refuse au contraire tout privilège particulier aux consuls étrangers qu'elle reçoit sur son territoire. Les consuls étrangers sont obligés de payer l'impôt et les agents du fisc ne craignent pas de se servir contre ces fonctionnaires de toutes les voies d'exécution employées contre les autres contribuables anglais. C'est ainsi qu'on a pu voir, il y a quelques années,

1. La Guadeloupe, 29 décembre 1879 (D. 85. 1. 302).

saisir et vendre les archives du consulat général de France à Londres, comme gage de l'impôt mis à la charge du propriétaire de la maison louée pour le service de la chancellerie.

Le Portugal accorde aux agents consulaires la franchise des droits de douane. Il place les consuls sous la protection du gouvernement, les exempte des charges personnelles, des taxes municipales. Toutefois, ils doivent payer les droits de douane sur les objets qu'ils reçoivent de l'étranger.

La Prusse exempte les agents consulaires de tout service personnel, du logement militaire, et des contributions directes.

Dans *les Pays-Bas* les agents consulaires, lorsqu'ils sont des fonctionnaires rétribués par leur gouvernement sont exempts de toutes charges publiques et municipales autres que les impôts indirects. Quant à ceux qui sont en même temps commerçants, l'ordonnance du 5 juin 1822, qui règle la matière, ne leur accorde aucune immunité.

En *Danemark*, les mêmes règles sont observées.

En *Russie*, les agents consulaires étrangers, même lorsqu'ils sont sujets russes, sont exempts de tout impôt. A leur arrivée sur le territoire, ils ont droit à la franchise des droits de douane,

les consuls généraux jusqu'à concurrence de 2.000 francs, les simples consuls jusqu'à concurrence de 1.200 francs.

En *Autriche*, les consuls ne jouissent d'aucun privilège fiscal.

En *Espagne*, la loi (règlement royal du 1^{er} février 1865, ordonnances du 8 mai 1827, 17 juillet 1847, 17 novembre 1852) exempte les agents consulaires du logement des gens de guerre et les exempte des charges municipales et personnelles. Mais, elle ne leur accorde pas la franchise des droits de douane.

Amérique. — Les Etats-Unis et la plupart des nations américaines n'accordent aux agents consulaires que des immunités restreintes.

FRANCE

En France, plus que partout ailleurs, la contradiction est frappante entre la théorie et la pratique administrative.

La jurisprudence française est constante : elle adopte les principes posés par la généralité des auteurs pour refuser aux consuls tout caractère représentatif ou diplomatique. Il suffira de citer un passage, extrait d'un jugement prononcé en août 1843 par le Tribunal de la Seine et confirmé par la Cour de Paris. Il est classique et imité invariablement dans tous les jugements de cette

espèce : « si les agents diplomatiques jouissent de certaines immunités, c'est parce qu'ils représentent leur gouvernement vis-à-vis d'un autre gouvernement, mais les simples consuls ne peuvent sous ce rapport prétendre à aucune assimilation puisqu'ils ne sont que des fonctionnaires délégués pour protéger et régler les intérêts privés de leurs nationaux » (1).

Quelques mois plus tard, une décision du Conseil d'Etat établissait nettement la véritable situation des agents consulaires et s'exprimait ainsi : « le consul n'étant pas le représentant du gouvernement, ne jouit pas en principe des privilèges et immunités. Si, en pratique, il participe à ces avantages, c'est par pure condescendance, par réciprocité, ou par convention diplomatique » (2).

Une circulaire du directeur général des contributions directes indique « qu'il convient d'affranchir des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, les consuls des nations étrangères chez lesquelles les consuls français jouissent d'un privilège égal. Mais cette immunité ne leur est accordée qu'autant qu'ils sont sujets de l'Etat qui les nomme et à

1. Confirmé. Paris, 8 janvier 1886, D. 86. 1. 217.

2. Cons. d'Etat, 17 novembre 1843 (Sirey, 44. 2. 235).

raison seulement de leur habitation officielle » (1).

D'après la convention diplomatique actuellement en vigueur, les agents consulaires de certains Etats ne sont exonérés « de l'acquittement des contributions directes tant personnelle que mobilière ou somptuaires » qu'à condition 1° de *n'exercer aucun commerce ni industrie*, 2° d'être *sujets de l'Etat qui les nomme*. Mais cette deuxième condition n'est pas obligatoire à l'égard de certaines puissances : il suffit que leurs agents ne soient pas français (2).

D'ailleurs, nous ne saurions mieux faire pour donner une idée exacte de la situation des consuls étrangers en France que de reproduire le tableau récemment publié par l'Administration des contributions directes. On y verra la date des traités, conventions, etc. qui stipulent des exonérations de contributions directes ou de taxes assimilées en France en faveur des agents consulaires étrangers.

Il résulte de ce tableau qu'à l'exception de l'Angleterre, toutes les puissances civilisées ont passé entre elles et notamment avec la France des conventions aux termes desquelles les agents

1. Circ. 9 janvier 1879.

2. 1893. 34. Circ. 825.

consulaires de ces puissances sont exonérés d'un certain nombre de charges fiscales.

Il convient de diviser ces puissances en deux catégories.

La première comprend les pays dont les consuls sont exemptés à la condition de ne posséder aucun immeuble, de n'exercer ni commerce, ni industrie, et d'être sujets de l'Etat qui les nomme. L'exemption est alors généralement formulée en termes identiques à ceux que voici :

« Les consuls généraux, consuls, vice-consuls, et leurs chanceliers sont exempts des logements et contributions militaires, des contributions directes personnelle-mobilière ou somptuaires imposées par l'Etat ou la commune, à moins qu'ils ne possèdent des immeubles, qu'ils ne fassent le commerce ou qu'ils n'exercent quelque industrie, dans lesquels cas ils seront soumis aux mêmes taxes, charges et impositions que les autres particuliers (1) ».

Dans la seconde catégorie, se trouvent les puissances qui accordent l'immunité aux consuls français et aux consuls desquels la France l'accorde, à la condition que ces consuls ne soient pas propriétaires d'immeubles, qu'ils n'exercent aucun commerce ou industrie et qu'ils ne soient

1. Conv. consul entre France et Autriche-Hongrie, 11 décembre 1866, art. 2.

TABLEAU indiquant par puissances, la date des traités, conventions, etc., qui stipulent des exonérations de contributions directes ou des taxes y assimilées en France, en faveur des Agents consulaires des Etats étrangers.

Puissances	Traité, conventions, etc.	Bulletin des lois partie principale		
		Série	Tome	Page
<i>Puissances dont les consuls sont exonérés des contributions directes tant personnelles que mobilières ou somptuaires, & la condition de n'exercer ni commerce ni industrie et d'être sujets de l'Etat qui les nomme.</i>				
Autriche-Hongrie.	Convention consulaire du 11 décembre 1866 (art. 2) . .	XI	28	798
République Dominicaine.	— 25 octobre 1882 (art. 6) . . .	XII	34	1.030
Espagne.	— 7 janvier 1862 (art. 10). . .	XI	19	401
Grèce.	— 7 janvier 1876 (art. 9) . . .	XII	46	221
Italie.	— 26 juillet 1862 (art. 2). . . .	XI	20	785
Russie.	— 1 ^{er} avril 1874 (art. 2). . . .	XII	8	933
Salvador.	— 5 juin 1878 (art. 9)	XII	49	469
<i>Puissances dont les consuls sont exonérés des contributions directes tant personnelles que mobilières ou somptuaires à la condition de ne pas être Français et de n'exercer ni commerce ni industrie, mais sans qu'il soit nécessaire qu'ils aient la qualité de sujets de l'Etat qui les nomme.</i>				
Chili.	Traité du 15 septembre 1846 (art. 20)	X	5	215

Portugal.	Convention consulaire du 11 juillet 1865 (art. 2) . . .	XI	45	79
Iles Sandwich.	Traité du 29 octobre 1857 (art. 17)	XI	30	307
Vénézuéla.	Convention consulaire du 24 octobre 1856 (art. 2) . . .	XI	40	869
Allemagne *.	Traité du 10 mai 1871 (art. 11)	XII	2	117
Corée *.	— du 4 juin 1886 (art. 2)	XII	34	957
Haiti *.	— du 12 février 1838 (art. 3)	IX	16	699
Libéria *.	— du 20 avril 1852 (art. 7)	XI	8	831
Zanzibar *.	— du 17 novembre 1844 (art. 5)	IX	33	458
Mexique *.	— du 27 novembre 1886 (art. 27)	XII	36	484
Pays-Bas *.	Déclaration du 19 avril 1884	XII	31	445
Pérou *.	Protocole du 7 décembre 1878 (de Cussy, <i>Recueil des Traités de la France</i> , XVII, p. 1).			
Perse *.	Traité du 12 juillet 1855 (art. 7)	XI	9	309
Serbie *.	— du 18 janvier 1883 (art. 3)	XII	27	295
Siam *.	— du 15 août 1855 (art. 2)	XI	40	1.405
République sud-africaine *.	— du 10 juillet 1885 (art. 5)	XII	25	577
Suède Norvège *.	— du 30 décembre 1881 (art. 9)	XII	25	322
Uruguay *.	— du 8 avril 1836 (art. 1)	IX	20	147
Equateur.	Convention de commerce et de navig. du 27 janv. 1903.			

* Ces puissances bénéficient en cette matière du traitement de la nation la plus favorisée.

pas nationaux de l'Etat auprès duquel ils sont accrédités.

La clause d'exemption des charges fiscales est généralement dans ce cas formulée en ces termes : « Les consuls respectifs et leurs chanciers jouissent dans les deux pays de privilèges généralement attribués à leurs charges, tels que l'exemption des logements militaires et celle de toutes contributions directes tant personnelles que mobilières ou somptuaires, à moins toutefois qu'ils ne soient sujets du pays, ou qu'ils ne deviennent soit propriétaires soit possesseurs de leurs immeubles ou enfin qu'ils ne fassent le commerce, pour lesquels cas ils seront soumis aux mêmes taxes, charges, et impositions que les autres particuliers. Les consuls jouissent en outre de tous les autres privilèges, exemptions et immunités, qui pourront être accordés dans leur résidence aux agents de même rang que la nation la plus favorisée (1) ».

Application du principe de réciprocité.

Les agents consulaires des Etats qui n'ont pas passé avec la France des conventions semblables à celles dont nous venons de parler, devaient

1. Traité du 9 février 1842, entre la France et le Danemark, art. 5.

être, en droit strict, soumis à toutes les charges fiscales.

Mais ces diverses puissances, à l'exception de l'Angleterre, ont, par application du principe de réciprocité, accordé aux consuls de France qui sont de nationalité française et qui n'exercent aucun commerce ou industrie, l'exemption des contributions correspondant à nos impôts directs.

Des décisions administratives ont donc considéré qu'il y a lieu d'exonérer des contributions directes les agents consulaires des puissances qui n'ont pas passé de traité avec la France à l'exception de l'Angleterre (1).

Si des doutes viennent à s'élever relativement à l'application du principe de la réciprocité dans le pays auquel appartient un agent consulaire qui ne jouirait pas de l'immunité des taxes en vertu de stipulations conventionnelles, on invite cet agent à produire un certificat délivré par le ministre des Affaires Etrangères de son pays et constatant que l'Etat auquel appartient ce fonctionnaire accorde la même immunité au consul de France.

Mais, il demeure entendu que, dans tous les cas, les consuls qui possèdent des immeubles,

1. 1893. 34 c. 825.

qui exercent un commerce ou une industrie, sont soumis à raison de ces immeubles, de ce commerce ou de cette industrie aux mêmes charges que les nationaux (1).

(c) **Exonérations accordées aux agents consulaires en France.**

Il est donc acquis qu'*en droit*, et pour les raisons que nous avons développées, les agents consulaires ne sont pas susceptibles de bénéficier des exonérations et exemptions fiscales accordées aux agents diplomatiques; qu'*en fait*, par condescendance, courtoisie ou réciprocité, les agents consulaires bénéficient de certaines de ces exonérations, qu'il nous reste à énumérer.

Nous indiquerons immédiatement que ce que nous allons dire sur la situation fiscale des agents consulaires étrangers en France s'applique aux représentants de toutes les puissances, *à l'exception de l'Angleterre*. Nous avons vu en effet, que toutes les puissances, *à l'exception de l'Angleterre*, accordent aux représentants des puissances étrangères des avantages identiques, soit en raison de stipulations conventionnelles, soit par application du principe de réciprocité.

Impôts directs. — La division que nous avons

1. 1893. 34 c. 825.

signalée dans le chapitre que nous avons consacré aux exonérations accordées aux agents diplomatiques en matière d'impôts directs se retrouve ici. On se rappelle d'ailleurs que la plupart des décisions judiciaires ou administratives sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour établir la soumission ou l'exonération des agents diplomatiques aux contributions directes s'appliquaient spécialement aux agents consulaires.

a) *Contribution personnelle-mobilière.* — Les agents consulaires des nations étrangères sont exempts de cette contribution dans les mêmes conditions que les agents diplomatiques (voir page 29).

Cette exonération accordée aux agents consulaires en raison de leur résidence habituelle à Paris doit même les suivre dans les autres lieux où ils pourraient aller habiter durant la belle saison (1). Mais elle est due par eux pour leurs maisons de campagne (2).

Un étranger domicilié en France et nommé après le 1^{er} janvier vice-consul d'une nation étrangère dont les agents consulaires doivent jouir en France de l'exemption d'impôts personnel-mobilier, doit cette contribution pour l'an-

1. D^r contr. dir. S.-et-Oise le 11 mai 1842.

2. D^r contr. dir. S. et Oise, 16 novembre 1836.

née entière (C. de Préf. Seine-Inférieure, Langer, 8 janvier 1867).

Un consul *anglais* doit en France la contribution personnelle-mobilière : M. V. consul anglais prétendait qu'en Angleterre, les consuls français sont exempts de l'income tax et il invoquait le principe de réciprocité. Mais, il résulte des renseignements fournis par le ministre des Affaires étrangères que l'immunité alléguée par M. V. n'existe pas au profit de nos agents : les consuls français en Angleterre sont soumis aux taxes locales et ils acquittent l'income-tax (conseil d'Etat. Vercher, 25 janvier 1883, S. 83 3. 40).

b) *Contribution foncière.* — Les hôtels occupés par les agents consulaires des puissances étrangères ne peuvent être exemptés de la contribution foncière qu'autant qu'ils sont la propriété des puissances.

L'immeuble est considéré dans ce cas comme la continuation du territoire étranger (1).

La contribution, au contraire, est due pour tous les immeubles appartenant en propre aux agents consulaires (2).

c) *Contribution des portes et fenêtres.* — En ce qui concerne cette contribution, il convient de se

1. D. ad. Seine, 21 janvier 1848.

2. D. ad. S.-et-O., 24 mars 1865.

reporter à ce qui a été dit à son sujet dans la partie relative aux agents diplomatiques.

d) *Patentes*. — Sous ce rapport également, les agents consulaires sont dans la pratique, assimilés aux agents diplomatiques. Les agents consulaires qui exercent un commerce ou une industrie en France sont soumis aux mêmes charges que les nationaux (1).

Ils doivent être astreints au droit proportionnel en raison de leur maison d'habitation et des locaux qui servent à l'exercice de leur profession, mais pas à raison des locaux affectés à la gestion des affaires consulaires (2).

e) *Taxes municipales et taxes assimilées*. — Il y a lieu de se reporter à ce qui a précédemment été dit à leur sujet : l'Administration faisant profiter les agents consulaires des prérogatives accordées aux agents diplomatiques.

Impôts indirects.

Au contraire, en ce qui concerne les impôts indirects, l'assimilation n'a jamais été admise par l'Administration, entre les agents consulaires et les agents diplomatiques. Toute immunité ou exemption leur est refusée (Trescaze. *Dict.*

1. 1875. 31 c. 544.

2. Cons. de Préf. Calvados, 16 juin 1876.

des Contributions indirectes. V^o Consuls étrangers, p. 647. Lettre du ministre des Affaires Etrangères du 7 ventôse, an XIII).

Droits d'octroi.

Il en est de même en ce qui concerne les droits d'octroi.

« Les consuls étrangers ne bénéficient pas, en ce qui concerne les taxes générales et locales sur les objets destinés à leur consommation, des immunités accordées aux agents diplomatiques » (mêmes références).

Droits d'enregistrement.

L'administration de l'enregistrement ne reconnaît pas aux agents consulaires le caractère diplomatique et ne leur accorde pas d'exemptions spéciales.

Droits de douane.

Il en est de même des droits de douane.

**Agents consulaires auxquels les exonérations
sont accordées.**

Les quelques exemptions accordées aux agents consulaires ne sont applicables, comme l'établit le texte des articles des conventions que

nous avons citées, qu'aux consuls généraux, vice-consuls, agents consulaires, les simples employés de chancellerie ne sauraient y prétendre.

Quant aux français faisant fonction de consuls pour l'étranger, ils n'ont droit à aucune exemption.

D'ailleurs leur exequatur contient à cet égard une réserve formelle.

CONCLUSION

L'immunité dont bénéficient les agents diplomatiques repose, en théorie, sur le principe de l'indépendance respective d'un Etat vis-à-vis des autres Etats. Un ambassadeur est le représentant, le mandataire (au sens juridique du mot) du souverain qui l'a accrédité auprès du chef d'une puissance étrangère. Il négocie, non pas en son nom propre, mais au nom du souverain ; et l'on peut dire que tous les actes accomplis par le représentant, produisent leur effet dans la personne du représenté, c'est-à-dire du chef de l'Etat qui a délégué cet agent diplomatique.

Or, l'impôt est la participation des citoyens aux dépenses entraînées par le fonctionnement des services publics. Le fait de prélever ainsi une partie des revenus des particuliers constitue, au plus haut degré, un acte de souveraineté. Un Etat poursuit sur *un de ses sujets* le recouvrement de cette somme qui constitue l'im-

pôt ; le fait, par eux, de la payer implique de leur part la reconnaissance d'une souveraineté intérieure à laquelle ils sont soumis. Si donc un agent diplomatique acquitte les impôts qu'établit l'Etat auprès duquel il est accrédité, il se soumet, par là même, à cette souveraineté qui s'étend sur les nationaux du pays où il réside, et, avec lui l'Etat qu'il représente, le chef de l'Etat dont il est le mandataire, se trouvent dans une situation d'infériorité et de sujétion vis-à-vis de la puissance qui a établi l'impôt. Or, les Etats souverains et indépendants les uns des autres, sont juridiquement égaux ; ce principe est admis par la grande majorité des auteurs (Bluntschli, Calvo, Pradier-Fodéré, etc.). Il semble qu'il subirait une grave atteinte si un Etat, par l'intermédiaire de son ambassadeur, devait acquitter les impôts établis par un Etat voisin.

D'ailleurs, et à défaut de ce principe d'indépendance respective et d'égalité juridique, l'immunité fiscale des agents diplomatiques peut être justifiée par celui de l'inviolabilité. L'Etat, qui établit l'impôt, peut recourir à divers moyens de contrainte pour arriver à recouvrer la somme due à ce titre par les particuliers régulièrement inscrits au rôle et qui refusent de l'acquitter. Ces moyens de contrainte sont la saisie et la vente des meubles, pratiquées par certains agents spé-

ciaux. Nous avons vu que ces moyens de coercition ne sauraient être appliqués à l'encontre des agents diplomatiques qui jouissent de l'immunité de juridiction, et contre lesquels on ne peut procéder à aucune mesure d'exécution. Donc le jour où un agent diplomatique ne voudrait pas payer les taxes auxquelles il serait régulièrement imposé, l'Etat auprès duquel il exerce ses fonctions ne pourrait pas en poursuivre le recouvrement ni faire saisir et vendre le mobilier de l'hôtel où l'agent résiderait. Ces actes constitueraient en effet une atteinte à l'inviolabilité de l'agent diplomatique, principe fondamental du droit international.

Calvo déclare (*Le Droit International théorique et pratique* t. III, n. 1481) que « le droit des ministres publics de jouir de ce privilège échappe à toute discussion ; il est fondé, non sur une simple convenance, mais sur la nécessité ; sans une inviolabilité *personnelle, absolue, illimitée*, les agents seraient complètement à la merci du pays où ils résident ; et leur caractère serait altéré au point de compromettre l'exercice même de leurs fonctions ». Ce privilège de l'inviolabilité s'étend à toutes les choses dont le ministre a besoin pour accomplir sa mission : ses effets personnels, son hôtel, ses équipages, ses papiers etc..., participent de l'inviolabilité de sa

personne. Sa demeure doit, par conséquent, être à l'abri des investigations des employés de l'Administration des contributions, et le recouvrement de l'impôt est dès lors matériellement impossible.

Les immunités diplomatiques que nous venons d'essayer de justifier en vertu des principes du droit international ont été, nous le rappelons, très critiquées. Certains auteurs les considèrent, comme le souvenir des époques primitives où le manque de sécurité générale obligeait à garantir d'une manière exceptionnelle la personne et les biens du négociateur et ils réclament leur suppression complète.

Nous ne sommes pas partisans d'une solution aussi radicale. Nous reconnaissons cependant, tout en maintenant la valeur du principe général que les privilèges des agents diplomatiques paraissent appelés à subir dans l'avenir, quelques modifications. Il semble que l'on puisse et que l'on doive restreindre à la fois, le nombre de ces privilèges et celui des personnes qui en bénéficient.

L'exemption du paiement de l'impôt est une des immunités dont les auteurs modernes s'accordent à demander sinon la suppression, du moins la restriction. D'ailleurs, le fait que les agents diplomatiques et consulaires paient la plu-

part des impôts indirects, prouve que l'exemption n'est pas un fait de nécessité absolue et intangible.

La distinction qui nous semblerait la plus logique et que nous proposerions volontiers d'adopter serait la suivante : chaque fois que le paiement d'un impôt impliquerait de la part de celui qui l'effectue la reconnaissance d'un lien de sujétion, de dépendance vis-à-vis de l'Etat qui en poursuit le recouvrement, l'immunité diplomatique devra être maintenue, en vertu des principes généraux du droit international que nous venons de rappeler. Dans les autres cas, le privilège nous paraît moins facilement justifiable.

Il semble, en effet, évident que, quand l'impôt réclamé représente le prix d'un service rendu par l'Etat, la distinction entre les nationaux et les agents diplomatiques ne se justifierait pas puisque les uns et les autres sont appelés à profiter des avantages procurés par l'Etat. Il est équitable que tous participent aux dépenses sans que le principe de l'indépendance des Etats ait à en souffrir.

Les partisans de la suppression de l'exemption prétendent que, dès lors, l'impôt étant la somme que réclame l'Etat en échange de la protection qu'il accorde à toute personne résidant sur son

territoire, l'agent diplomatique devrait toujours le payer comme profitant dans la plus large mesure de cette protection.

Mais cet argument ne nous semble pas juste, ou du moins il nous paraît incomplet. L'impôt est, d'une façon plus générale, la participation de chacun aux dépenses publiques et, parmi ces dépenses, il en est que les nationaux doivent, seuls, équitablement supporter. Il est évident qu'un agent diplomatique n'aurait pas à payer les sommes prélevées par un Etat pour une contribution de guerre.

La distinction que nous avons proposée pour établir les impôts qu'auraient à payer les agents diplomatiques et ceux dont ils seraient dispensés pourrait également se formuler de la façon suivante : l'agent, agissant en tant que représentant du souverain qui l'accrédite, ne serait pas passible de l'impôt ; mais s'il agit comme simple particulier, il doit payer car dans ce cas, les principes généraux qui justifient l'immunité (égalité juridique des Etats, indépendance respective, inviolabilité des agents diplomatiques) n'ont plus à entrer en ligne de compte, et l'agent doit être traité comme un simple particulier. Le caractère officiel que lui donne sa mission ne doit être attaché qu'aux seuls actes qui constituent l'accomplissement de celle-ci. Pour ceux-là

seulement, il peut être traité de façon privilégiée.

Et ce n'est pas seulement pour les actes de l'agent que devrait être faite cette distinction. Elle doit s'étendre également à tout le personnel de la mission diplomatique ; seul, le personnel officiel doit être appelé à jouir de l'immunité attachée à la mission, les autres membres ne doivent bénéficier d'aucun traitement spécial.

C'est seulement dans ces limites que, à notre avis, l'immunité fiscale des agents diplomatiques peut se justifier.

VU :

Le Président de la thèse,
M. BERTHÉLEMY

VU :

Le Doyen de la Faculté,
CH. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- BARD (Alph.). — Précis de droit international, 1 vol. in-8. Paris, 1883.
- BLANCHARD. — Du consul, 1857.
- BLUNTSCHLI. — Droit international codifié. Paris, Guillaumin, 1825.
- BOUSQUET. — Agents diplomatiques et consulaires, 1 vol. in-8. Paris, Dupont, 1883.
- BURLAMAQUI. — Principes du droit des gens, 8 vol. in-8. Yverdon, 1759.
- BURSOTI. — Guide des agents consulaires. Naples, 1837.
- BYNKERSHOECK. — De Foro competente legatorum. La Haye, 1723.
- CALVO. — Le droit international public et privé, 6 vol. Paris, Rousseau, 1826.
- DE CLERCQ ET DE VALLAT. — Formulaire des chancelleries diplomatiques et consulaires, 3 vol. in-8. Paris, Pedone, 1890-1894.
- CLUNET. — Journal de droit international privé. Marchal et Billard, 1874-1908.
- COULON (Henri). — Les agents diplomatiques, 1 vol. in-16. Paris, 1889.
- DE CUSSY. — Dictionnaire du diplomate et du consul, 1 vol. in-12. Leipzig, 1842.
- DALLÖZ. — Jurisprudence générale.
- DELEPOULLE. — Exposé théorique de la fiction de l'extraterritorialité, 1 vol. in-8. Paris, Rousseau, 1897.
- DELPECH. — France. Immunités diplomatiques (*Revue générale droit international public*, 1901, p. 492).

DEMANGEAT. — De l'immunité des agents diplomatiques (Clunet, 1876, p. 88).

DESPAGNET. — Cours de droit international public, 1 vol. in-8. Paris, Larose, 1899.

ENGELHART. — Immunités consulaires (*Rev. dr. international*, t. XV, p. 132).

FÉRAUT GIRAUD. — Personnel diplomatique et consulaire, 2 vol. in-8. Paris, Pedone, 1895.

FIGE (Pasquale). — Le droit international codifié, 1 vol. in-8. Paris, 1890.

FUZIER-HERMANN-CARPENTIER ET F. DU SAINT. — Répertoire général alphabétique du droit français. Paris, Larose, 1886-1901.

GROTIUS. — Jus belli ac pacis, traduction française Pradier-Fodéré, 3 vol. in-8. Paris-Guillaumin, 1865-66.

HEFFTER. — Droit international de l'Europe. Paris-Pichon, 1883.

HERBETTE. — Nos diplomates. Notre diplomatie, 1 vol. in 18. Paris, 1874.

KLUBER. — Paris, Guillaumin, 1874.

LAINÉ. — Introduction au droit international privé. Paris, Pichon, 1892.

LAURENT. — Histoire du droit des gens, 10 vol. Paris, 1865.

LEHR (Ern.). — Privilèges et immunités des agents diplomatiques (*Rev. dr. int.* XXXI).

LEHR (Ern.). — Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires, 1 vol. in 8. Paris, Larose, 1888.

LESEUR (Paul). — Introduction à un cours du droit international privé. 1 vol. in-8. Paris, Pedone, 1893.

LISBOA. — Extraterritorialité et immunités des agents diplomatiques (*Rev. dr. int.* 1899, p. 254).

MARTENS (Ch. de). — Traité de droit international. 3 vol. in-8. Paris, Pedone, 1886-87.

MARTENS (G. F. de). — Précis du droit des gens augmenté des notes de Pinheiro-Ferreira. 2 vol. in-12. Paris, 1864.

MONTESQUIEU. — L'esprit des lois.

MOREUIL. — Manuel des agents consulaires, Paris, 1853.

ODIER. — Des privilèges et immunités des agents diplomatiques. 1 vol. Paris, 1889.

PHILLIMORE. — Commentaries upon international laws. 4 vol. in-8. London, 1879-1889.

PIEDELIEVRE. (R.). — Précis de droit international public. 2 vol. in-8 Paris, Pichon, 1894-95.

PILLET. — Le droit international public (*Rev. gén. d. int. pub.* 1894, p. 1).

PRADIER-FODÉRÉ. — Progrès du droit international.

— Cours de droit diplomatique, 2 vol in-8 Paris, Pedone, 1900.

— Traité de droit international public, 7 vol. Paris, Pedone, 1885-97.

RENAULT (Louis). — Introduction à l'étude du droit international. Paris, Larose, 1879.

REYNAUD. — Des consulats. Paris, 1874.

SIREY. — Recueil général des lois et arrêts.

STECK. — Essai sur les consuls Berlin, 1790.

UHLICH. — Le droit des ambassadeurs. 1 vol. in-4. Leipzig, 1791.

VATTEL. — Le droit des gens, 1758.

VERCAMER. — Des franchises diplomatiques. Paris, Lebègue, 1891.

WEISS. — Le droit fétial et les fétiaux à Rome.

WHEATON. — Elements of international law. Londres, 1889.

WICQUEFORT (de). — Mémoire touchant les ambassadeurs (Cologne, 1676-79).

— L'ambassadeur et ses fonctions. La Haye, 1681.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — Etat de la législation en ce qui concerne les immunités diplomatiques en général . .	18
CHAPITRE II. — Condition fiscale des agents diplo- matiques	24
§ 1. — Généralités	24
§ 2. — Impôts dont sont exemptés les agents diplomatiques	26
a) <i>Impôts directs.</i>	27
Contribution personnelle mobilière	28
Contribution des portes et fenêtres. . . .	34
Logement des gens de guerre.	37
Impôts sur le revenu	40
b) <i>Taxes et droits assimilés aux contributions directes</i>	41
Taxes de viabilité	41
Pavage	41
Trottoirs	43
Raccordements	44
Taxe sur les chiens.	44
c) <i>Taxes de remplacement.</i>	46
Taxe pour l'enlèvement des ordures ména- gères	46
Taxe pour les voitures et chevaux	51

	Pages
d) <i>Impôts indirects</i>	51
Douanes	52
Vélocipèdes	63
§ 3 — Impôts auxquels sont soumis les agents diplomatiques	64
a) <i>Impôts directs</i>	64
Impôt foncier	65
Contribution des patentes	66
b) <i>Taxes de remplacement et taxes assimilées</i>	67
Balayage	67
Droits de voirie.	68
Curage d'égouts et écoulement direct	69
Taxe locative sur les locaux commerciaux.	71
Taxe sur les cercles	71
Taxe sur la valeur en capital des pro- priétés	72
c) <i>Impôts indirects</i>	72
d) <i>Taxes municipales assimilées aux contri- butions indirectes</i>	74
e) <i>Droits d'enregistrement</i>	75
Droit de mutation par décès	76
Droits d'enregistrement obligatoire	84
Droits d'enregistrement facultatif	86
f) <i>Droits de timbre</i>	87
g) <i>Taxes sur les valeurs mobilières</i>	90
h) <i>Droits d'octroi</i>	90
§ 4. — Recouvrement des impôts	91
§ 5. — Des personnes qui bénéficient des immu- nités fiscales	98
a) <i>Différentes classes d'agents diplomatiques</i>	100
b) <i>Suite officielle</i>	102
c) <i>Suite non officielle</i>	105
Famille	105
Serviteurs	107

	Pages
CHAPITRE III. — Condition fiscale des agents consulaires.	109
a) <i>Du caractère de l'agent consulaire.</i>	109
b) <i>De la situation des agents consulaires dans les différents pays</i>	114
c) <i>Exonération dont bénéficient en France les agents consulaires étrangers</i>	124
Impôts directs et taxes assimilées.	124
Impôts indirects	127
Droits d'octroi.	128
Droits d'enregistrement.	128
CONCLUSION	130
BIBLIOGRAPHIE	137

